



Schritte zu mehr Gerechtigkeit

Neue Ansätze für eine nachhaltige Agrarpolitik in der Globalisierung

von Renate Künast

Das neue Leitbild der Bundesregierung „Nachhaltiger Landbau und artgerechte Tierhaltung“ kam vor zweieinhalb Jahren zu einem günstigen Zeitpunkt: Wesentliche Reformvorhaben standen vor der Tür. Die für das neu zugeschnittene Ressort Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft erarbeiteten Kriterien der sozialen, ökologischen und ökonomischen Nachhaltigkeit haben diese Reformvorhaben auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene wesentlich geprägt. Nun geht es um ihre Verankerung im multilateralen Handelsregime (WTO), sowie ihre Umsetzung in den bereits beschlossenen Reformen. Das Ziel bleibt: Die globale Sicherung unserer Lebensgrundlagen, den natürlichen Ressourcen, und der gerechte Zugang aller Menschen zu ihnen.

Mit Beginn des 21. Jahrhunderts sichern weltweit gut 1,3 Milliarden Menschen in der Landwirtschaft die entscheidende Lebensgrundlage für alle Menschen. Von diesen betreibt der immer noch weit überwiegende Teil eine Produktionsweise, die wir als „bäuerliche Landwirtschaft“ bezeichnen. Wie sieht die Zukunft dieser Menschen in einer Welt, die von internationaler Arbeitsteilung, grenzüberschreitendem Warenverkehr und einem galoppierenden technischen Fortschritt gekennzeichnet ist, aus? Welche Entscheidungen müssen sie als Unternehmerinnen und Unternehmer treffen? Welche Modernisierungsstrategien stehen für sie zur Verfügung?

Diese Entscheidungen müssen gerade in der Landwirtschaft mittel- bis längerfristig tragen. Umso entscheidender ist es, die Rahmenbedingungen und damit Entwicklungstrends und Potenziale zu kennen und richtig einzuschätzen. Dabei spielt die intensive Partnerschaft zwischen Landwirtinnen und Landwirten und Staat nicht nur in der EU eine ganz entscheidende Rolle.

Auch staatliche Förderung ist einem stetigen Wandel unterlegen. Sie richtet sich nach dem gesellschaftlichen Konsens darüber, was dem Gemeinwohl dienlich ist, sowie nach den finanziellen Möglichkeiten. Die aktuellen Debatten über Subventionen sind sehr hart und von verschiedenen „Gerechtigkeits-Diskursen“ geprägt. Die Erweiterung der EU ist ein weiterer Anlass, über die Grundlage der Agrarpolitik in der Globalisierung zu entscheiden.

Die Lebensmittelkrisen der letzten Jahre haben die Verbrauchererwartung an Lebensmittel stark beeinflusst. Immer stärker kommt zur Produktqualität die Erwartung an eine hohe Prozessqualität und an Produktionsbedingungen, die von allen Dimensionen der Nachhaltigkeit geprägt sind.

Der Verbraucherschutz hat die wichtige Funktion übernommen, diese Erwartungen in allen Wirtschaftsbereichen zu bündeln und zu vertreten. Dabei orientiert sich die Bundesregierung am Leitbild eines „gut informierten und klugen“ Verbrauchers, der sich der verschiedenen Nachhaltigkeitsaspekte bewusst ist und dessen Konsumverhalten es zukünftig auch immer stärker sein wird.

Dabei steht gerade bei der Lebensmittelproduktion die gesamte Kette von der Produktion bis zum Konsum im Fokus. Mit der Entscheidung über ein bestimmtes Lebensmittel wird auch über dessen Herstellungsbedingungen – bis hin zu Arbeitsbedingungen der Arbeiterinnen und Arbeiter – entschieden sowie über den Einfluss der Produktionsweise auf die Landschaft und damit den Ursprungsort des Lebensmittels.

Die Agrarpolitik muss all diese notwendigen gesellschaftlichen Entwicklungen aufgreifen und verstärken. Die Entscheidung über Fördertatbestände ist auch immer eine Entscheidung über das Erscheinungsbild des ländlichen Raumes und seine Möglichkeiten für die Menschen, die in ihm leben. Um diese Ziele zu erreichen, müssen auf nationaler und internationaler Ebene drei

Schritte unternommen werden:

Erstens die Verankerung der sozialen, ökonomischen und ökologischen Nachhaltigkeit in der Strukturförderung des Bundes.

Zweitens die Verankerung der Nachhaltigkeitskriterien in der Halbzeitbilanz der Agenda 2000 der EU-Agrarreform.

Drittens die Vorbereitung der Verankerung von Nachhaltigkeitskriterien als so genannte nicht-handelsbezogene Anliegen in der WTO.

Fortsetzung der Agrarwende in Deutschland

Die bisherige nationale Agrarförderung hat ökologische Nachhaltigkeit zu wenig belohnt und ökonomisch wurden die Anreize zu einseitig auf betriebliches Wachstum gerichtet. Zukünftig muss es auch vor dem Hintergrund der finanziellen Möglichkeiten vor allem darum gehen, arbeitsplatzschaffende und -erhaltende Initiativen mit ökologischem und sozialem „Mehrwert“ auf dem Land staatlich zu unterstützen. Diese Initiativen, die von Bäuerinnen und Bauern getragen werden können, sind in vielen Regionen Europas die Voraussetzung für wirtschaftliche und soziale Entwicklung auf dem Land. Aktive Regionen können so Globalisierung lokal gestalten.

Um wirtschaftliche Perspektiven mit einer konsequent ökologischen Produktionsweise zu verbinden, werden besonders tier- und umweltgerechte Bewirtschaftung sowie die Ausweitung des Absatzes und der Erzeugung ökologischer Lebensmittel staatlich gefördert. Ein weiterer Schwerpunkt ist die Bioenergie, auch als Einkommensalternative zur Lebensmitteleherzeugung.

In der *Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“*, die 2003 mit rund 765 Millionen Euro Bundesmitteln ausgestattet ist, wurde der Förderung einer umwelt-, natur- und tiergerechten Erzeugung, den Agrarumweltmaßnahmen und der Förderung des ökologischen Landbaus Priorität eingeräumt. Außerdem wurde vereinbart, dass Investitionen von anerkannten Betrieben des ökologischen Landbaus und von Betrieben, die hierauf umstellen, sowie Investitionen in besonders tiergerechte Haltungssysteme bevorzugt berücksichtigt werden.

Das *Bundesprogramm Ökologischer Landbau* trägt zur Verbesserung der Bedingungen für eine weitere Ausdehnung des Ökolandbaus bei. Es war 2002 mit rund 35 Millionen Euro ausgestattet; 2003 sind bis 36 Millionen Euro eingeplant. Es ist vorgesehen, das Programm bis 2007 mit jährlich 20 Millionen Euro fortzuführen. Das Bundesprogramm ergänzt die bereits bestehenden Fördermaßnahmen und setzt auf allen Stufen von der Er-

zeugung bis zum Verbraucher an. Seit September 2001 können Lebensmittel aus ökologischer Landwirtschaft mit dem staatlichen *Bio-Siegel* gekennzeichnet werden. Die Bio-Siegel-Informationskampagne des BMVEL hat das Ziel, das staatliche Bio-Siegel als wichtige Orientierungshilfe beim Lebensmitteleinkauf bei Verbraucherinnen und Verbrauchern weiter zu etablieren. Gleichzeitig sollen Erzeuger, Verbände und Entscheider des Lebensmittelhandels erreicht und motiviert werden, ihre Öko-Produkte mit dem Bio-Siegel zu kennzeichnen. Die hohen Standards im ökologischen Landbau in Deutschland sind richtig. Deshalb wollen wir die EG-Öko-Verordnung entsprechend verbessern. Dies ist auch wichtig, damit unsere hohen Standards auf dem Markt honoriert werden.

Das „Gesetz zur *Modulation* von Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik“ ist im Mai 2002 in Kraft getreten. Durch die Kürzung der Direktzahlungen werden ab 2003 EU-Mittel in Höhe von rund 54 Millionen Euro einbehalten, die – ergänzt durch Bundes- und Landesmittel in Höhe von rund 31 Millionen Euro – vor allem zur Förderung von Agrarumweltmaßnahmen eingesetzt werden.

Nach der Aufnahme des Tierschutzes ins Grundgesetz und zur Flankierung der neuen nationalen Bestimmungen für die Hennenhaltung wurde 2002 ein Bundesprogramm zur *Förderung tiergerechter Halungsverfahren* aufgelegt, für das 2003 rund 32 Millionen Euro ausgegeben werden konnten. 2004 sind fünf Millionen Euro vorgesehen.

Mit seinem *Förderprogramm Nachwachsende Rohstoffe* unterstützt das BMVEL Forschungs-, Entwicklungs- und Demonstrationsvorhaben. Dadurch ist es gelungen, qualitativ und technologisch hochwertige Produkte auf Basis nachwachsender Rohstoffe zu entwickeln und teilweise auf den Märkten zu etablieren. Viele der Projekte haben die Voraussetzungen für die erfolgreiche Entwicklung im Bioenergiebereich, etwa beim Biogas oder beim Biodiesel, geschaffen. Derzeit werden insgesamt 266 Forschungs-, Entwicklungs- und Demonstrationsvorhaben zu nachwachsenden Rohstoffen gefördert, davon 47 im Bereich Bioenergie. Diese Projekte binden insgesamt rund 70 Millionen Euro Haushaltsmittel, davon die Bioenergieprojekte rund 16 Millionen Euro.

Damit die ländlichen Räume eine Zukunftsperspektive haben, müssen alle Akteure an einem Strang ziehen: Das Projekt „*REGIONEN AKTIV – Land gestaltet Zukunft*“ ist Teil der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung. Dabei geht es darum, alle Möglichkeiten für die eigene Region zu bündeln und ein Gesamtkonzept für die Zukunftsgestaltung zu entwickeln. Das beinhaltet die Schaffung zusätzlicher Einkommensquellen, natur- und umweltverträgliche Land-

bewirtschaftung und Verbraucherorientierung. Die 18 Modellregionen werden im Zeitraum von 2002 bis 2005 mit etwa 45 Millionen Euro bei der Umsetzung ihrer regionalen Entwicklungskonzepte unterstützt.

Neuausrichtung der EU-Agrarpolitik

Durch die Agrarpolitik der letzten Jahrzehnte wurden innerhalb der Landwirtschaft eigene Strukturen der Begünstigung und Benachteiligung geschaffen. So wird zum Beispiel der Silomaisanbau stark begünstigt, anderes Ackerfutter wie etwa Kleegras nicht. In Folge werden so bestimmte Tierhaltungszweige stark begünstigt, etwa Bullenhaltung, andere wie die Schweinehaltung nicht. Die Liste ließe sich fortsetzen. Circa 90 Prozent der Agrarausgaben der EU werden für Marktordnungsmaßnahmen ausgegeben. Etwa 20 Prozent der landwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland erhalten rund 70 Prozent der betriebs- und produktionsbezogenen staatlichen Zahlungen (ohne Beitragszuschüsse in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung). Ein Kriterium für die zukünftige Agrarpolitik muss deshalb die Verteilung der Agrarförderung sein. Damit können zukünftig falsche Anreize für eine wenig nachhaltige Erzeugung und die Entwicklung der Betriebe vermieden werden.

Die bisherige Agrarpolitik trägt darüber hinaus zu wenig zur Schaffung von Arbeitsplätzen in ländlichen Regionen Europas bei. Für die Entwicklung ländlicher Räume, die Zweite Säule der Agrarpolitik, stehen mit zehn Prozent des EU-Agrarhaushaltes wesentlich weniger Mittel zur Verfügung als für die Agrarmarktpolitik. Die Zweite Säule muss wachsen. Auch vor dem Hintergrund der zu erwartenden Entwicklung in einigen Beitrittsländern wie Polen, wo wegen der sehr kleinen Betriebe eine massive Landflucht eintreten kann, gibt es keine Alternative dazu, die Förderung arbeitsplatzschaffender Initiativen auf dem Land zu intensivieren.

Schließlich muss es europäisches Anliegen sein, die Agrarförderung in der EU international abzusichern. Zukunftsfest ist die EU-Agrarpolitik nur, wenn sie „WTO-fest“ ist. Vermeidung von Handelsverzerrungen und Tier- und Umweltschutz sind deshalb für die zukünftige EU-Agrarpolitik wesentliche Kriterien.

Mit den *Luxemburger Beschlüssen zur Agrarreform* vom Juni 2003 wurde die Agrarpolitik der letzten fünf Jahrzehnte grundlegend geändert. Die ausschließliche Ausrichtung auf die Produktion wird ab 2005 (spätestens 2007) beendet. Die Entkopplung und die stärkere Ausrichtung der Förderung auf die Zweite Säule ist zudem eine Voraussetzung der EU-Erweiterung und macht die interne Agrarstützung kompatibler mit den Anforderungen der WTO. Gerade die Entkopplung eröffnet

auch neue Entscheidungsmöglichkeiten für Bäuerinnen und Bauern, da die einseitige Förderung bestimmter Produktionszweige beendet werden kann. In der nationalen Umsetzung der Reform mit den Ländern muss das Ziel sein, nachhaltige Landbewirtschaftung zu unterstützen und mehr Gerechtigkeit zu schaffen.

Besonders die Benachteiligung der Grünlandstandorte soll beseitigt werden. Durch die Umsetzung der Reform wird die Agrarpolitik am ehesten dem Anspruch gerecht, die gesellschaftlichen Leistungen der Bäuerinnen und Bauern zu fördern, für die es keinen Markt gibt.

Alle Landwirte, die ab 2005 Direktzahlungen erhalten, müssen bestimmte gesetzlich geregelte Kriterien des Verbraucher-, Tier- und Umweltschutzes einhalten.

Schließlich wird es durch die beschlossene verpflichtende Kürzung der Direktzahlungen (Modulation) möglich, die Förderung der ländlichen Entwicklung, die Agrarumweltmaßnahmen sowie Maßnahmen für den Tierschutz und Qualitätsverbesserung zusätzlich zu verstärken.

Neue Regeln für die Weltagrarmärkte

Die gegenwärtige Situation auf den Weltagrarmärkten wird bestimmt von der staatlichen Agrarexportpolitik der Industrieländer und einiger so genannter Schwellen- und exportstarker Entwicklungsländer sowie von multinationalen Agrarhandelsunternehmen bzw. Unternehmen der Ernährungswirtschaft. Eine Liberalisierung des Agrarhandels bringt für diese Akteure Vorteile.

Die Mehrzahl der Bäuerinnen und Bauern in Entwicklungsländern und in Europa werden allerdings von vollständig liberalisierten Agrarmärkten nicht profitieren. Das Recht auf Nahrung ist durch Liberalisierung allein nicht zu verwirklichen! Und so werden die laufenden Verhandlungen auch durch die Bewegungen der Landlosen und Landarbeiterinnen und Landarbeiter kritisiert. „Liberalisierung pur“ wirkt sich im Kontext mit den Interessen internationaler Agrarhandelsunternehmen negativ auf die Entwicklung eigenständiger Wege zur Ernährungssicherung und die Umwelt in Entwicklungsländern aus. In Brasilien sind zum Beispiel im Jahr 2002 nach dem Bericht der brasilianischen Umweltministerin 2,5 Millionen Hektar Regenwald insbesondere für Soja und Rindviehprojekte sowie für an anderer Stelle verdrängte Kleinbauern für die Nahrungsmittelproduktion gerodet worden. Anderes gravierendes Beispiel ist die drastische Ausweitung der Ölpflanzungen in Südostasien.

Die Agrarpolitik muss verzerrende und nicht nachhaltige Maßnahmen abbauen *und* auf internationale

Regeln für Verbraucher-, Umwelt- und Tierschutz dringen. Liberalisierung ist kein Selbstzweck. Sie muss dazu beitragen, dass das Recht auf Nahrung am Ende aus eigener Kraft verwirklicht werden kann. Wir in Europa müssen frei bleiben, ein Agrarmodell zu verwirklichen, das den gesellschaftlichen Bedürfnissen wie Umweltschutz, Verbraucherschutz, ländliche Entwicklung und Lebensmittelsicherheit dient.

Die Ziele einer gerechten und nachhaltigen Entwicklung weltweit bedürfen der „Leitplanken“ eines starken multilateralen Handelsabkommens. Unser Anliegen muss deshalb sein, die WTO zu nutzen – sie zu demokratisieren und weiterzuentwickeln. Bilaterale Vereinbarungen sind keine Alternative, denn sie werden in der Regel vom Stärkeren beherrscht und sind häufig gerade für Entwicklungsländer, insbesondere für die ärmsten Staaten, nachteilig. Auch die für das Überleben der Kleinbäuerinnen und Kleinbauern in den Entwicklungsländern notwendigen Schutzmechanismen zur Erfüllung der Forderung nach Nahrungssouveränität lassen sich im Rahmen multilateraler Vereinbarungen besser verankern und ihre Einhaltung besser kontrollieren.

Die im Dezember 2002 beschlossene EU-Position in den Fortsetzungsverhandlungen zum *WTO-Agrarübereinkommen* war der Versuch, die Globalisierung zu steuern, um eine gerechte und nachhaltige Entwicklung zu ermöglichen. Die Handelsliberalisierung sollte mit der Sicherung einer nachhaltigen Landwirtschaft in Europa und den Belangen der Entwicklungsländer vereint werden.

Die EU war und ist weiterhin im Agrarhandelsbereich zu weitgehenden Zugeständnissen bereit und hat durch die Luxemburger Beschlüsse zur Agrarreform einen wichtigen Schritt getan. Auch die nicht handelsbezogenen Anliegen wie die Klärung der Anwendung des Vorsorgeprinzips, die Verankerung von Umweltmaßnahmen, Möglichkeiten der verpflichtenden Kennzeichnung und des Ausgleichs für Tierschutzstandards waren Verhandlungsziele der EU. Diese Ziele bleiben auch nach Cancún zu Recht auf der Tagesordnung, weil sie zum Beispiel die Gesundheit *aller* schützen sollen.

Die EU wird wichtige Initiativen zur bevorzugten Behandlung von so genannten Entwicklungsländern weiter verfolgen. Im Rahmen des „Special and Differential Treatment“ ist die europäische Initiative „*Everything but Arms*“ (Alles außer Waffen) von 2001 ein wichtiger Ansatzpunkt, um die Doha-Runde doch noch erfolgreich zu beenden. Die „*Everything but Arms*“-Initiative bietet den 49 ärmsten Ländern, den LDCs, vollständige Marktöffnung für alle Waren mit der Ausnahme von Waffen.

Das multilaterale Handelsabkommen WTO muss zukünftig stärker mit UN-Regimen verknüpft werden.

Das Recht jedes und jeder Einzelnen auf gesunde und ausreichende Nahrung spielt hierbei eine wichtige Rolle. Mit über zehn Millionen Euro werden deshalb 2003 im Rahmen eines bilateralen Treuhandfonds die FAO-Programme für Ernährungssicherung und die auf dem „Welternährungsgipfel: Fünf Jahre danach“ beschlossene Entwicklung freiwilliger internationaler Leitlinien zum *Recht auf Nahrung* gefördert.

In diesem Zusammenhang ist auch der weltweite Umgang mit *gentechnisch veränderten Organismen* entscheidend. Die EU vertritt hier international eine klare Position: Mit den Beschlüssen des Europäischen Parlaments vom 2. Juli 2003 zur Zulassung, Kennzeichnung und Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln und Futtermitteln, die gentechnisch veränderte Organismen enthalten, werden in Europa klare und transparente Kennzeichnungs-Regelungen für Lebens- und Futtermittel festgelegt. In Zukunft kann jeder Verbraucher und jeder Landwirt beim Einkauf tatsächlich entscheiden, ob er gentechnisch veränderte Produkte kaufen möchte oder nicht.

Die Verabschiedung ist auch ein wichtiges Signal an alle, die derzeit vor der Entscheidung stehen, wie sie demnächst Produktion und Anbau ausrichten sollen. Auch das für die Grüne Gentechnik wichtige Thema der Koexistenz wurde aufgenommen und erlaubt uns in Deutschland Regelungen zur Koexistenz zu treffen, um ein geregeltes Nebeneinander der verschiedenen Formen der Landbewirtschaftung dauerhaft zu gewährleisten. Wahlfreiheit durch verpflichtende Kennzeichnungs- und Koexistenzregeln sind auch der Weg auf internationaler Ebene.

Eine weitere Chance für die Verankerung von Nachhaltigkeitskriterien sind *internationale Label*, die fairen Handel ermöglichen. Die Bundesregierung will Initiativen zum fairen Handel stärker unterstützen.

Fazit: Globale Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit gehören zusammen

Agrarpolitik in der Globalisierung muss sich auf die wesentlichen Aufgaben konzentrieren, die Verwirklichung des Rechtes auf Nahrung und eine nachhaltige Lebensmittelerzeugung voranzubringen. Die Verhandlungen in Cancún haben eine gefährliche Falle aufgezeigt: Globale Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit drohen als regionale Partikularinteressen definiert und gegeneinander ausgespielt zu werden. Diesen Gegensatz gibt es aber nicht.

Vielmehr muss es uns gemeinsam darum gehen, die natürlichen Ressourcen unserer Erde zu erhalten und gleichzeitig einen gerechten Zugang zu ihnen und ihre Nutzung zu ermöglichen. Dies ist eine globale Heraus-

forderung, die nur multilateral mit allen Staaten sowie möglichst unter starker Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen beantwortet werden kann. Der Wechsel der agrarpolitischen Grundausrichtung, die Agrarwende, die sich gerade in Europa und in Deutschland vollzieht, ist deshalb für die Zukunft ohne Alternative.

Was wir schaffen müssen, ist der nächste Schritt: Eine internationale Agrarwende. Gewinnen müssen die Menschen!

Autorin

Renate Künast, Bundesministerin für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft.

BMVEL
Wilhelmstr. 54
10117 Berlin
E-Mail: poststelle@bmvel.bund.de
www.verbraucherministerium.de

