

Weltagrarpolitik

Die EU muss zum Vorreiter für nachhaltige bäuerliche Landwirtschaft und ländliche Entwicklung werden

von Friedrich Wilhelm Graefe zu Baringdorf und Hannes Lorenzen

Die Gemeinsame Europäische Agrarpolitik muss für faire globale Handelsvereinbarungen fit gemacht werden, indem sie die ökologischen, sozialen und kulturellen Aspekte der Welternährung einschließt und ihren Beitrag leistet zur Bewältigung der weltweiten Energiekrise. Eine soziale und ökologische Qualifizierung des internationalen Agrarhandels, das Konzept des „qualifizierten Marktzugangs“, bietet nicht nur einen Ausweg aus den festgefahrenen WTO-Verhandlungen um Zollabbau, sondern kann auch wie ein Transmissionsriemen nach innen wirken.

Gäbe es die Gemeinsame Europäische Agrarpolitik (GAP) nicht – wir müssten sie neu erfinden. Erstens, weil die Ernährungssicherung ein stabiler Grundpfeiler der europäischen Einigung ist und bleiben muss. Zweitens, weil die Agrarpolitik ein großes Spektrum an Steuerungsinstrumenten entwickelt hat, mit denen die Besonderheiten der Landwirtschaft und der Agrarmärkte berücksichtigt werden können. Drittens, weil es sich immer noch lohnt, über die Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik zu streiten – denn noch gibt es sie.

Der britische Premierminister Tony Blair möchte die GAP am liebsten sofort abschaffen. Sie ist seiner Vision eines modernen Europa im Wege. „Europa ist kein Agrarland mehr“, rief er bei seiner Antrittsrede als Ratspräsident im Europäischen Parlament und meinte damit, Landwirtschaft gehöre der Vergangenheit an. Europa müsse in der globalisierten Welt auf Forschung und Technologie setzen. Statt mit fast der Hälfte des EU-Haushalts Bauern künstlich am Leben zu halten, solle die EU dort investieren, wo sie Chancen hat.

Blair träumt von einer Weltarbeitsteilung, die schon im vorletzten Jahrhundert den Bauern der britischen Inseln keine Chancen ließ. Die erfolgreiche Industrialisierung Großbritanniens wurde mit billigen Lebensmittelimporten und Sklavenarbeit aus den Kolonien subventioniert. Heute empfiehlt uns der Sozialist das gleiche Rezept: mehr Agrarimporte aus den Entwicklungsländern, zu Preisen, die oft unter der Armutsgrenze der Erzeuger liegen. Wir müssen unsere Agrarmärkte öffnen, sagt er, um der Dritten Welt endlich Entwicklung zu ermöglichen.

Blair ist nicht das Problem. Das Problem liegt vielmehr darin, dass die Öffentlichkeit in weiten Teilen Europas seine Vorschläge zur Abschaffung der GAP für die Lösung des Armutsproblems in den Entwicklungsländern hält. Der Ruf der Gemeinsamen Agrarpolitik ist trotz überwundener Krisen und wiederholter Reformen nach wie vor ruiniert. Die Bauern halten sie für das bürokratische Grundübel; den Steuerzahlern und Verbrauchern ist sie zu teuer; nur wenige Umwelt- und Tierschützer würden ihr eine Träne nachweinen. Warum also nicht mutig Abschied nehmen?

Weil die Globalisierung nur politisch in den Griff zu kriegen ist. Die unqualifizierte Handelsliberalisierung stärkt nur die Starken, die Exportnationen und die Agrarexporteure. Es nützt den rund 900 Millionen Hungernden und Unterernährten der Welt (von denen die meisten Landarbeiter und Kleinbauern sind) gar nichts, wenn die EU ihre staatliche Stützung streicht und die Grenzen für Agrarprodukte öffnet, solange der Handel von Konzernen dominiert wird, die sich immer schneller dorthin bewegen, wo mit Menschen und Natur am schlechtesten umgegangen wird.

Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU muss für faire globale Handelsvereinbarungen fit gemacht werden, indem sie die ökologischen, sozialen und kulturellen Aspekte der Welternährung einschließt und zur Bewältigung der weltweiten Energiekrise ihren Beitrag leistet. Wir müssen von daher die Gemeinsame Agrarpolitik tatsächlich neu erfinden, und zwar im Hinblick auf das, was wir bei uns in Europa hinsichtlich der Nachhaltigkeit und sozialen Gerechtigkeit verbessern können.

Vorliegende Instrumente nutzen

Die richtigen Instrumente für eine nachhaltige Agrarpolitik im Inneren der Union gibt es bereits:

- Angebotssteuerung gegen Überproduktion und Preisverfall (Quoten);
- Modulation der Direktzahlungen gegen soziale Schief-lagen;
- umweltbezogene *Cross Compliance*
- und die Förderung der ländlichen Wirtschaftsentwicklung.

Diese Instrumente werden aber wegen des Widerstands vieler Mitgliedstaaten und Agrarverbände nicht konsequent oder bewusst nicht angewendet.

Die Quotenregelung wird zum Beispiel bei der Milch weiter zur Erzeugung von Überschüssen und zum Preisdruck missbraucht. Die Modulation bleibt solange Makulatur, wie die entkoppelten Prämien an Fläche und Produktion, nicht aber an die geleistete Arbeit gebunden sind. Die umweltbezogene *Cross Compliance* kommt nach dem Bericht des Europäischen Rechnungshofs nicht zum Zuge, weil die Mitgliedstaaten sie nicht durchsetzen. Die ländliche Entwicklung bleibt mit zehn Prozent des Agrarhaushalts ein Anhängsel der Agrarpolitik, weil sie im Gegensatz zu den Ausgleichszahlungen von den Mitgliedstaaten kofinanziert werden muss. Dennoch kein Grund diese Instrumente als untauglich abzutun, nur weil die Mitgliedstaaten die Zeichen der Zeit ignorieren.

Den politischen Druck für eine konsequente Nutzung der Instrumente können wir ironischerweise am meisten von den erklärten Gegnern der Gemeinsamen Agrarpolitik erwarten. Ausgerechnet Kommissionspräsident Barroso hat kürzlich die Modulation wieder ins Spiel gebracht, weil er die Blockade Frankreichs bei den WTO-Verhandlungen fürchtet. Er schlug vor, den Prozentsatz zu erhöhen, um einen Ausweg aus den Konflikten zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern zu finden. Aber auch die verlorenen Streitschlichtungsverfahren im Rahmen der WTO zur Zuckerpolitik und anderen Themen haben den Druck auf die EU erhöht, nötige Reformen weiterzutreiben.

Es ist wichtig, diese politische Gemengelage zu nutzen, um die Forderung nach sozialer und ökologischer Qualifizierung des internationalen Agrarhandels ganz nach vorne zu stellen. Sie bietet nicht nur einen Ausweg aus den festgefahrenen WTO-Verhandlungen um Zollabbau, sie kann auch wie ein Transmissionsriemen nach innen wirken. Die EU hat nur noch die Chance, ihre Direktzahlungen über eine konsequente Umsetzung sozialer und ökologischer Rahmenbedingungen zu legitimieren. Sonst verliert sie weiter an Glaubwürdigkeit und bleibt beim Marktzugang und dem Außenschutz gegen-

über allen anderen Handelspartnern in der Defensive. Je konsequenter die Gemeinsame Agrarpolitik soziale und ökologische Standards zur Rückführung der wirklichen Kosten von Umwelt und Arbeit in die Erzeugungspreise zur Regel macht, umso wirkungsvoller kann sie diese Standards auch in den WTO-Verhandlungen einbringen und einen *qualifizierten Handel* an den eigenen Grenzen durchsetzen. Den brauchen wir zur Verteidigung bäuerlicher Produktion und Märkte.

Die EU muss den Marktzugang ökologisch und sozial qualifizieren. Nicht jedes Agrarprodukt soll auf unsere Märkte kommen. Vor allem nicht solche, die die zaghafte Ansätze jüngster Reformen für eine nachhaltige Agrarpolitik untergraben könnten. Umgekehrt soll die EU auch nicht jedes Agrarprodukt ausführen; vor allem nicht solche, die – wie auch immer – unter ihre Produktionskosten subventioniert wurden.

Qualifizierter Marktzugang

Das Konzept des *qualifizierten Marktzugangs* soll an den Grenzen wie ein Filter wirken, der Anreize für einen fairen Agrarhandel setzt. So werden Bedingungen definiert, die Ausfuhrunternehmen erfüllen müssen, um Zugang zu einem Markt außerhalb der EU zu erhalten. Ein Unternehmen, das Zucker verkauft, kann dies nur ohne jede Form der Subventionierung tun. Auf der anderen Seite darf importierter Zucker nicht unter Verstoß gegen die Menschenrechte oder Mindestumweltstandards erzeugt worden sein.

Das Konzept des *qualifizierten Außenschutzes* legt spiegelbildlich die gleichen Regeln für die Einfuhrsteuerung fest. Nach diesen Regeln würden Lebensmittel, die die nationale Lebensmittelsicherheit und die Stabilität der heimischen Lebensmittelerzeugung und Lebensmittelmärkte untergraben, von der Einfuhr ausgeschlossen oder mit Abgaben belegt. Ein Unternehmen, das tiefgefrorenes Geflügel in ein Entwicklungsland exportiert, in dem die Regierung zur Bekämpfung des Hungers Kleinbauern fördert, muss Abgaben auf diese Einfuhren in einer Höhe zahlen, die einheimische lokale Märkte und Erzeuger schützt.

Die Grundidee bei der Einführung qualifizierter Regeln und Standards besteht darin, dass statt des von der WTO geforderten bedingungslosen Zollabbaus die bisher allein auf Preise bezogenen Zölle durch die Anwendung sozialer und ökologischer Standards in *Handelskonditionen* umgewandelt werden. Durch die im Rahmen des qualifizierten Marktzugangs erhobenen Abgaben erhöht sich der Preis eines nicht nachhaltig erzeugten Lebensmittels auf dem heimischen Markt; seine Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den nachhaltig erzeugten Lebensmitteln sinkt daher.

Auf der anderen Seite wird aus den erhobenen Abgaben ein Fonds für die ländliche Entwicklung in Drittländern finanziert, dessen Mittel wiederum in die Verbesserung der Nachhaltigkeit investiert werden müssen. Der qualifizierte Marktzugang schafft somit gleichzeitig Schutz vor sozialem und ökologischem Dumping und bringt Fördermittel als Voraussetzung für Ernährungssicherung und nachhaltige ländliche Entwicklung hervor.

Die Verwaltung dieses internationalen Fonds für ländliche Entwicklung muss der EU in Zusammenarbeit mit den ländlichen Entwicklungsbehörden der betroffenen Länder unterstehen. Eine Anerkennungsstelle der UN in Verbindung mit der WTO muss die Maßnahmen notifizieren. Beteiligt werden müssen auch Einrichtungen der Zivilgesellschaft und Sachverständige für ländliche Entwicklungsplanung.

Nach der Reform ist vor der Reform

Die EU hat die Voraussetzungen, den Mechanismus des qualifizierten Marktzugangs in die WTO-Verhandlungen einzubringen und durchzusetzen. Sie ist das größte Importgebiet der Welt für Agrarprodukte und kann entsprechend wählerisch sein. Sie verfügt mit Quotenregelungen bei Zucker und Milch sowie bei den Präferenzabkommen mit den AKP-Staaten über die Instrumente der Angebots- und Preissteuerung, mit denen sie der Abwärtsspirale bei den Weltagrarpreisen aktiv entgegenwirken kann. Die EU hat den ärmsten Entwicklungsländern freien Marktzugang ab 2010 zugesichert und kann diesen durch Quoten für kleinbäuerliche Produzenten und besonders bedürftige Regionen präzisieren. Das Problem liegt darin, dass die EU in der Praxis und in den WTO-Verhandlungen diese Möglichkeiten und Instrumente nicht nutzt, dem weltweiten Agrardumping abzuschwören und entgegenzuwirken.

Die EU ist vielmehr weiterhin treibender Faktor des Preisverfalls auf den Weltagrarmärkten, indem sie im Prinzip an Exportsubventionen und einer internen Preissenkungs- und Einkommensausgleichspolitik festhält, die der exportorientierten Agrarindustrie, aber nicht den Bauern nutzt. Wären die Mitgliedstaaten der EU 2003 den Weg der Reform konsequent gegangen und hätten die Direktzahlungen an beschäftigte Arbeitskräfte gebunden beziehungsweise in Fördermaßnahmen für die nachhaltige ländliche Entwicklung umgewidmet, könnte die EU heute die Vorreiterrolle für einen fairen Agrarhandel spielen.

Der Skandal der ungleichen Verteilung der Direktzahlungen spielt jetzt denjenigen in die Hände, die der Gemeinsamen Agrarpolitik ein schnelles Ende setzen wollen. Die britische Sektion der Nichtregierungsorganisation Oxfam, die in der Liberalisierung der Agrar-

märkte die Chance für die Entwicklungsländer sieht, veröffentlichte neueste Zahlen zur alten Weisheit, dass der Löwenanteil der Subventionen auch nach der Reform noch bei den großen Betrieben mit wenig Arbeitskräften landet. Wieder wird in den meisten Kommentaren nicht klar, dass nicht die Größe der Betriebe, sondern die Begünstigung der agrarindustriellen Rationalisierung die politische und soziale Schieflage der Agrarpolitik ausmacht und mit dieser Schieflage eine ungeheure Wettbewerbsverzerrung zulasten der bäuerlichen, beschäftigungsstarken Betriebe stattfindet.

Es ist unsere Aufgabe, die schärfere Modulation der Direktzahlungen und die Förderung bäuerlich-ökologischer Infrastruktur im Rahmen der ländlichen Entwicklung in die Debatte um die WTO-Verhandlungen zu tragen und dafür zu sorgen, dass die Parallelen zu der Benachteiligung der bäuerlichen Erzeugung in den Entwicklungsländern in der Öffentlichkeit verstanden werden. Nicht nur in Brasilien ist eine Agrarreform fällig, um Menschen auf dem Lande in Arbeit und ausreichende Ernährung zu bringen, auch in Deutschland sind bei der Landverteilung nach der Wiedervereinigung die agrarindustriellen Betriebe bevorzugt worden.

Nach der Reform ist vor der Reform. Die EU wird sich unter dem Druck der WTO-Verhandlungen hinsichtlich des Zollabbaus und der internen Subventionen bewegen müssen. Die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) im Bündnis mit den entwicklungspolitischen Aktionsgruppen und den Regierungen, die diese Schwächen anerkennen, müssen in den kommenden Jahren an einem Strang ziehen.

Ernährungssicherung hat Vorrang

Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU steht in der Weltgemeinschaft zu Recht zur Disposition, weil sie Umwelt und Arbeit zerstört und mit importbedingten Überschüssen die Ernährungssicherung weltweit untergräbt. Das Grundmotiv der GAP war eine verlässliche Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln. Im Laufe der vergangenen Jahrzehnte ist daraus eine Fördermaschine für die Industrialisierung der Landwirtschaft und für subventionierte Exporte geworden.

Ernährungssicherung muss wieder ins Zentrum der politischen Gestaltung der Lebensmittelproduktion und des Agrarhandels rücken. Die Vorstellung, Europa könne sich als Agrarregion aus der Weltgemeinschaft verabschieden, um der Dritten Welt Entwicklungschancen zu eröffnen, ist abwegig und zynisch. Tony Blair und seine Kumpanen haben nur die Marktöffnung für Industrieprodukte und Dienstleistungen und die Verbilligung der Agrarrohstoffe für die Agrarindustrie im

Blick. Die EU steht vielmehr in der Verantwortung, in eine nachhaltige Landwirtschaft zu investieren, die weniger von Öl- und Nahrungsmittelimporten abhängig ist und in ländlichen Regionen mehr Arbeit und Einkommen schafft.

Das Recht auf Nahrung ist für fast ein Sechstel der Weltbevölkerung nicht gesichert. Das Problem dieser Menschen ist nicht, dass sie keinen Marktzugang zu anderen Regionen oder Ländern hätten. Sie haben ganz einfach keinen Zugang zu grundlegenden Dingen, die man braucht, um sich selbst zu ernähren, etwa zu Land, Wasser, Saatgut, Werkzeugen und Wissen, wie man Landwirtschaft betreibt. Auf diese Grundlagen legen internationale Konzerne bereits die Hand und schließen eine zunehmende Zahl von Menschen vom Zugang aus.

Wenn eine Gemeinsame Agrarpolitik in Europa in Zukunft Bestand haben soll, muss sie eine zukünftige Weltagrarpolitik mitdenken. Sie muss für Ausgleich sorgen statt Vorteil zu nehmen gegenüber dem Rest der Welt. Sie muss durch eine gezielte Beteiligung der ärmsten Entwicklungsländer und Bevölkerungsgruppen am relativ hohen Preisniveau der EU den am meisten Benachteiligten bessere Entwicklungschancen eröffnen. Dazu gehören Präferenzen, Importquoten, Steuerung des Angebots und Qualitätsstandards.

Die EU ist Nettoimporteur für Agrarprodukte und Lebensmittel. Sie wird es auch bleiben. Sie kann den Entwicklungsländern Chancen im Agrarexport eröffnen, wenn sie diese dabei unterstützt, die lokalen Märkte zu sichern und die Verarbeitung vor Ort zu verbessern, um einen größeren Anteil am erzeugten Mehrwert vor Ort zu behalten. Die Reduzierung der Landwirtschaft auf Rohstoffherzeugung für den Weltmarkt (ob bei uns oder in den Entwicklungsländern) öffnet der internationalen Agrarindustrie Tür und Tor, an der Landwirtschaft zu verdienen. Das ruiniert die bäuerliche Landwirtschaft, vernichtet intakte ländliche Räume und hilft den Verbrauchern nicht.

Ein neuer Gesellschaftsvertrag

Pascal Lamy, früher EU-Handelskommissar, jetzt WTO-Generalsekretär, selbst engagierter Vertreter der Handelsliberalisierung, spricht gerne von den „kollektiven Präferenzen“ der Regionen und Länder als Ausgangspunkt für die Festlegung von Agrarpolitiken und Qualitätsstandards: „Auf einer grundsätzlichen Ebene sollten wir über die WTO hinaus blicken und über die Frage nachdenken, welche Art von Gesellschaftsvertrag wir uns für unsere Welt wünschen. Eine Uniformierung der Wahlmöglichkeiten wäre, falls überhaupt möglich, weder unter politischem noch unter wirtschaftlichem Gesichtspunkt wünschenswert. Es stünde der interna-

tionalen Gemeinschaft jedoch gut zu Gesicht, wenn es gelänge, einen Sockel gemeinsamer Präferenzen – kollektiver Präferenzen – herauszuarbeiten, die sich in all-gemeingültigen Normen niederschlagen würden.“

Was die Einigung auf ökologische und faire Standards im Welthandel anbelangt, so muss erst einmal Stabilität auf lokaler und regionaler Ebene geschaffen werden. Hierfür braucht es in Europa Programme der ländlichen Entwicklung, die lokale und regionale Infrastruktur statt die Exportausrichtung stärken; das gleiche gilt für den mit dem qualifizierten Außenschutz verbundenen internationalen ländlichen Entwicklungsfonds.

Noch sind wir weit von einer vernünftigen Weltagrarpolitik entfernt. Die Vereinten Nationen sind geschwächt, die nationalen Regierungen geben das Heft aus der Hand und überlassen den multinationalen Konzernen das Handlungsfeld. Die WTO verfehlt ihre Aufgabe, weil sie die sozialen, ökologischen und kulturellen Aspekte der Welternährung den Handelsinteressen der international operierenden Konzerne unterordnet. Die Ideologie, dass Entwicklung durch Öffnung der Märkte zu erreichen ist, hat sich wie bei vorhergehenden Runden in Seattle, Doha und Cancún bereits vor der geplanten Abschlussrunde in Hongkong als gescheitert erwiesen. Das gibt uns weiteren Spielraum und Zeit, in Europa unsere Arbeit zu tun.

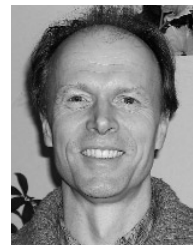
Autoren

Dr. Friedrich Wilhelm Graefe zu Baringdorf ist Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL), Mitglied des Europäischen Parlaments (Fraktion der Grünen/Freie Europäische Allianz) und Vizepräsident des Agrarausschusses des EU-Parlaments.



AbL
Bahnhofstraße 31
59065 Hamm
E-Mail: fgraefe@europarl.eu.int

Hannes Lorenzen ist Berater für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung im Europäischen Parlament sowie Mitbegründer verschiedener europäischer Netzwerke für ländliche Entwicklung.



Hannes Lorenzen
Europäisches Parlament
Rue Wiertz
PHS2 C 73
B-1047 Brüssel
E-Mail: hlorenzen@europarl.eu.int