

Agrarpolitik neu ausrichten

Für die ländliche Entwicklung weltweit

Kurzfassung



Diese Broschüre fasst die Kernpunkte des folgenden Hintergrundpapiers zusammen:

Hrsg. Germanwatch/AbL (2008): Agrarpolitik neu ausrichten – Für die ländliche Entwicklung weltweit

weitere Informationen finden Sie in:

Hrsg. Germanwatch/AbL (2007): Förderansätze zur ländlichen Entwicklung – Arbeitsplatzeffekte am Beispiel ‚Käsestraße‘ in Schleswig-Holstein und Nordmilch AG

Hrsg. Germanwatch/AbL (2007): Chancen zur ländlichen Entwicklung in Sambia – Wirkungen von Fördermaßnahmen am Beispiel des Milchsektors

Die Studien können Sie entweder telefonisch bei den unten genannten Herausgebern bestellen oder auf deren Homepages herunterladen.

Herausgeber:

**Arbeitsgemeinschaft bäuerliche
Landwirtschaft e.V. (AbL)**

Bahnhofstraße 31
59065 Hamm
Tel.: 02381-905317-0
Fax: 02381-492221

Internet: <http://www.abl-ev.de>
E-Mail: info@abl-ev.de

Germanwatch e.V.
Büro Berlin

Voßstr. 1
D-10117 Berlin
Tel.: 030/288 8356-0
Fax: 030/288 8356-1

Internet: <http://www.germanwatch.org>
E-Mail: info@germanwatch.org

Bestellnr. 08-1-08
ISBN: 978-3-939846-41-3

Die vorliegende Broschüre finden Sie im Internet unter:
www.germanwatch.org/handel/ago08.htm

Berlin/Hamm, Dezember 2008

Autor: Tobias Reichert
Redaktion: Frank Amling

Titelfotos: Redaktion Bauernstimme (2 Fotos von oben), Ulrich Döring



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

Diese Broschüre wurde im Auftrag von Germanwatch und der AbL erstellt im Rahmen des Kooperationsprojektes „Agrar- und entwicklungspolitische Förderinstrumente zur ländlichen Entwicklung“. Das Projekt wird gefördert durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Der Inhalt dieser Publikation gibt nicht unbedingt die Meinung des Förderers wieder.

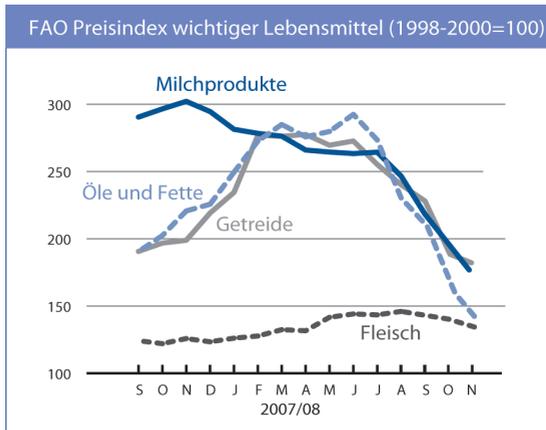
Herausforderungen für die Landwirtschaft

Die Gestaltung der Agrarpolitik vor allem der Industrieländer ist seit Jahrzehnten Gegenstand internationaler Auseinandersetzungen. Diese Broschüre zeigt die globalen Herausforderungen für die Landwirtschaft auf und diskutiert die Wirkungen von agrarpolitischen Rahmenbedingungen und Fördermaßnahmen.

Die Weltagarmärkte waren in den letzten Jahrzehnten durch einen Trend zu sinkenden Preisen geprägt, der von kurzfristigen Perioden höherer Preise unterbrochen wurde. Die Preise für die wichtigsten Getreidearten waren zwischen 2007 und Mitte 2008 drastisch angestiegen und sind seitdem wieder deutlich zurückgegangen. Die meisten Experten gehen aber davon aus, dass sie nicht wieder dauerhaft auf das niedrige Niveau vom Anfang des Jahrtausends sinken werden.

Ein Grund für den Rückgang der Lebensmittelpreise ist die Ausrichtung der EU-Agrarpolitik. Die EU hat 2008 die Flächenstilllegung ausgesetzt und ab dem 1. Januar 2009 ganz abgeschafft und somit Anreize für Produktionssteigerungen geschaffen. Für das Wirtschaftsjahr 2008/09 meldet die Europäische Kommission einen starken Anstieg der Ge-

treideexporte. Auch bei den drastischen Preisausschlägen für Milchprodukte in der EU und weltweit, spielen agrarpolitische Maßnahmen wie Ausdehnung der Milchquote in der EU eine bedeutende Rolle. Nach Analysten entscheiden bereits 0,3 Prozent des Weltangebots, das sind 2 Mio. Tonnen Milch, über einen ruinösen oder erträglichen Weltmarktpreis. Der EU als größtem Produzenten und zweitgrößtem Exporteur von Milchprodukten kommt daher eine zentrale Bedeutung zu. Mit der geplanten weiteren Ausdehnung der EU-Milchproduktion zeichnet sich ein weiteres Sinken der Milchpreise in der EU und auf dem Weltmarkt ab.



eigene Grafik nach www.fao.org

Nach Schätzungen der FAO hat sich die Zahl der Hungernden aufgrund der gestiegenen Lebensmittelpreise weltweit um 113 Millionen erhöht und liegt nun bei etwa 963 Millionen, wobei davon ausgegangen wird, dass weltweit drei Viertel der Armen im ländlichen Raum leben. Der Landwirtschaft kommt also eine zentrale Rolle bei der Armut- und Hungerbekämpfung zu. Nach Schätzungen der Weltbank verringert Wachstum im ländlichen Raum die Armut mindestens doppelt so stark wie gleich hohes Wachstum in den Städten.

Die Rolle von Agrarpolitik und Subventionen

Die Subventionspolitik von EU und USA mit dem primären Ziel der Produktions- und Produktivitätssteigerung hat seit den 1960er Jahren massiv den Strukturwandel befördert und zum Rückgang der Beschäftigung im ländlichen Raum geführt. Exporte sind künstlich verbilligt auf dem Weltmarkt abgesetzt worden und haben zu einem Preisverfall beigetragen. Der von IWF und Weltbank in den 80er Jahren erzwungene Abbau der Fördermaßnahmen und die Öffnung der Märkte für die subventionierten Exporte von EU und USA verdrängte die Bauern in Entwicklungsländern von ihren nationalen und regionalen Märkten.

Im Rahmen der Anpassung der Agrarpolitik an die Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) wurde seit den 90er Jahren das Subventionssystem verändert und die Interventionssysteme begrenzt oder abgeschafft. Die Unterstützung für die Landwirtschaft insgesamt wurde jedoch nicht reduziert. Die Landwirte erhalten zum Ausgleich für Preissenkungen von der Produktionsmenge unabhängige Direktzahlungen. Die fehlende Bindung dieser Direktzahlungen an die Anzahl der Arbeitskräfte führt dazu, dass flächenstarke, rationalisierte Betriebe bis zu 120.000 Euro je Arbeitskraft erhalten, während der Durchschnitt aller Betriebe weniger als 10.000 Euro je Arbeitskraft erhält, was zur Wettbewerbsverzerrung innerhalb der EU führt und über den Export auch den Weltmarkt belastet.

Fallbeispiele

In der Fallstudie „Förderansätze zur ländlichen Entwicklung – Arbeitplatzeffekte am Beispiel ‚Käsestraße‘ in Schleswig-Holstein und Nordmilch AG“ werden zwei Beispiele landwirtschaftlicher Verarbeitung gegenübergestellt. Die Nordmilch AG verarbeitet fast die Hälfte der in Schleswig-Holstein angelieferten Milch. Eine

neue Käserei wurde von Bund, Land und EU mit 1,8 Mio. Euro bezuschusst. Dieser Prozess ging einher mit dem Abbau von Arbeitsplätzen und im Bundesvergleich niedrigen Milcherzeugerpreisen für die Bauern.

Dem steht die handwerkliche Veredelung und regionale Vermarktung von Milchprodukten auf der so genannten Käsestraße in Schleswig-Holstein gegenüber. Dabei werden zehn mal mehr Arbeitskräfte je Mio. kg verarbeiteter Milch beschäftigt als bei der industriellen Herstellung von Käse. Die Bauern bekommen höhere Preise für ihre Milch.



Foto: Redaktion „Unabhängige Bauernstimme“

Im Gegensatz zur Nordmilch AG hat diese Form der ländlichen Wirtschaftsentwicklung nicht von finanziellen Zuschüssen profitiert.

Entwicklungspolitisch ist von Bedeutung, dass die Nordmilch AG als großer Exporteur agiert. Die Hauptexportprodukte, vor allem Milchpulver und Butter, werden auch in Entwicklungsländern abgesetzt und können dort die lokalen Märkte und damit die Existenzgrundlage von Kleinproduzenten stören.

Ein entwicklungspolitisches Gegenmodell wird in der Fallstudie „Chancen zur ländlichen Entwicklung in Sambia – Wirkungen von Fördermaßnahmen am Beispiel des Milchsektors“ beschrieben. Die Milchgenossenschaft Magoye unterstützt Kleinbauern bei der Produktion und Vermarktung von Milch. Aufgrund niedriger Getreidepreise konnten die Kleinbauern, die in der Region Mais angebaut haben, kaum noch ein ausreichendes Einkommen erwirtschaften. Mit der Milchproduktion hat sich die Einkommenssituation der Kleinbauern stabilisiert und verbessert. Mit Fördermitteln u.a. der sambischen Regierung und der deutschen Botschaft konnten Produktionssysteme und Zuchtleistungen verbessert werden, wobei die Kooperative auf angepasste Technologien und traditionelles Wissen setzt. Auch die Abnahmegarantie durch das größte Molkereunternehmen des Landes wirkte sich positiv auf die Arbeit der Kooperative aus.

Reformen der Europäischen Agrarpolitik

Mit der 2003 beschlossenen Reform wurden in der europäischen Agrarpolitik direkte Produktionsanreize weitgehend abgeschafft. Für wichtige Produkte wie Milch, Zucker und Schweinefleisch bleiben die Exportsubventionen jedoch erhalten und sind teilweise nur ausgesetzt.

Wichtigster Kritikpunkt an der Reform ist, dass mehr als 80% der Subventionen im Rahmen der „ersten Säule“ und damit auf Grundlage historischer Unterstützung für den jeweiligen Betrieb bzw. dessen Flächenausstattung gezahlt werden. So gehen drei Viertel der Direktzahlungen an nur 15% der Betriebe. Ökologische Anforderungen werden fast nicht gestellt. Soziale und beschäftigungspolitische Kriterien fehlen ganz.

Durch die Maßnahmen der finanziell schlechter ausgestatteten „zweiten Säule“ werden dagegen überwiegend gesellschaftliche Ziele wie Umweltschutz und ländliche Entwicklung verfolgt.

Die Kommission hatte im Rahmen der für 2008 vorgesehenen Gesundheitsprüfung (Health-Check) vorgeschlagen, die Direktzahlungen linear zu kürzen und in die zweite Säule umzuschichten (Modulation). Darüber hinaus sollten die Zahlungen an die größten Empfänger stärker reduziert werden (Staffelung in der Modulation). Die freigewordenen Mittel sollten klimafreundliche und wassersparende Anbaumethoden, die Erhaltung der Biodiversität und die Forschung zur Weiterentwicklung von erneuerbaren Energien fördern.

Die Mitgliedstaaten, allen voran Deutschland, haben die von der Kommission vorgeschlagene Stärkung der zweiten Säule massiv aus gebremst. Statt auf 13% wird die Modulation bis zum Jahr 2013 nur auf 10% erhöht. Von der gestaffelten Modulation blieb nur, dass Betriebe die mehr als 300.000 Euro Direktzahlungen pro Jahr bekommen, auf 4% der über diesem Betrag liegenden Mittel verzichten müssen. Ursprünglich hatte die Kommission 45% gefordert. So wurde die Möglichkeit einer Qualifizierung der Agrarsubventionen weit gehend blockiert.

Bezüglich des Milchsektors ist im Health-Check beschlossen worden, die Milchquote ab 2008/09 um jährlich 1% auszudehnen. Nach ihren eigenen Prognosen würde das die Wiedereinführung von Exportsubventionen für Milchprodukte, vor allem Butter, nötig machen. Die in der WTO versprochene Abschaffung der Ex-

portsubventionen wurde von der EU-Kommission denn auch nicht erwähnt. Die deutsche Bundesregierung hat die Einrichtung eines „Milchfonds“ erreicht, mit dem die Anpassung der Milchbauern an die Quotenerhöhung gestützt werden soll. Dieser kann die ruinösen Milchpreise für die Erzeuger aber keinesfalls ausgleichen. Die bisherigen Äußerungen der Bundesregierung lassen zudem vermuten, dass ein bedeutender Anteil dafür genutzt werden soll, um Investitionen zum Ausbau der Produktionskapazitäten zu fördern und die deutsche Milchwirtschaft „konkurrenzfähiger“ zu machen. So werden billige Überschüsse für den Binnenmarkt und den Weltmarkt provoziert. Störungen auf lokalen Märkten in Entwicklungsländern durch billige und subventionierte Importe von EU-Milchprodukten sind vorprogrammiert.

Aktivitäten zur Ernährungssicherheit

Die durch die jüngste Preissteigerung ausgelösten Proteste in einer Vielzahl von Entwicklungsländern haben auf internationaler Ebene einen neuen Aktivitätsschub ausgelöst. Landwirtschaft und ländliche Räume spielen in der öffentlichen Diskussion wieder eine größere Rolle. Die Vereinten Nationen versuchen durch besser koordinierte Entwicklungsmaßnahmen für die Landwirtschaft aktiv zu werden.



Foto: Redaktion „Unabhängige Bauernstimme“

Die im Frühjahr ad hoc geschaffene „High Level Task Force on the Global Food Security Crisis“ soll für mehr Finanzmittel werben und die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen internationalen Organisationen verbessern.

Dabei werden folgende Aktivitäten besonders betont:

Als kurzfristige Maßnahmen:

- Nahrungsmittelhilfe, um akute Ernährungskrisen zu verhindern
- Steigerung der Nahrungsmittelproduktion durch Kleinbauern
- Anpassung der Handels- und Steuerpolitik
- Umgang mit den makroökonomischen Auswirkungen

langfristig:

- Erweiterung sozialer Sicherheitssysteme
- Verstärkung der höheren Lebensmittelproduktion durch Kleinbauern
- Verbesserung der internationalen Agrarmärkte
- Entwicklung eines internationalen Konsens zur Verwendung von Agrartreibstoffen

Der Aktionsplan erkennt Kleinbauern in zuvor nicht da gewesenem Ausmaß als notwendigen Teil der Problemlösung an. Ihre Vertretungen sind an der Task Force aber weder direkt noch indirekt beteiligt. Ob sich dies durch eine „Globale Partnerschaft für Ernährung und Landwirtschaft“, die 2009 konkretisiert werden soll ändern lässt, ist noch unklar.

Agrarpolitik neu ausrichten

Um den oben skizzierten Herausforderungen gerecht zu werden, müssen die agrarpolitischen Instrumente sowohl in den Industrie- als auch in den Entwicklungsländern grundlegend umgestaltet werden. Die folgenden Kriterien bieten dazu aus Sicht der AbL und von Germanwatch eine Orientierung.

Armutsbekämpfung

Ein zentrales Kriterium für die Sinnhaftigkeit von Subventionen ist, ob sie die **Beschäftigung im ländlichen Raum** nachhaltig erhöhen helfen. In Entwicklungsländern muss dabei der **Armutsbekämpfung** besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Diese direkte Ausrichtung auf die von Hunger Betroffenen entspricht auch den von der FAO definierten Freiwilligen Leitlinien für die Umsetzung des Rechts auf Nahrung.

Wie in den Fallstudien deutlich wurde, müssen die geförderten Produktionsmethoden und -technologien diesen Zielen entsprechen. Kapitalintensive Technologien benachteiligen tendenziell Kleinbetriebe und bäuerliche Wirtschaftsweisen nicht nur in Entwicklungsländern. Der Schwerpunkt der Förderung sollte auf der Weiterentwicklung bestehender Produktionssysteme und der Verbesserung ihrer Produktivität und Nachhaltigkeit liegen.

Notwendig ist auch eine Verbesserung der rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen für Kleinbauern. Wichtig sind vor allem verlässliche Eigentums- und Nutzungsrechte an Land und Wasser, gerade für Frauen und Minderheiten. In Ländern, in denen das Landeigentum sehr ungleich verteilt ist, sollten Kleinbauern und Landlose durch Landreformen gestärkt werden.

Der Zugang zu Krediten – ebenfalls speziell für Frauen – im ländlichen Raum muss verbessert werden. Dazu ist die Neuausrichtung ländlicher Entwicklungsbanken auf Kleinkredite und die Anpassung von Mikrokreditinitiativen an die Erfordernisse ländlicher Bevölkerungsgruppen notwendig. Die Organisation von Kleinbauern in Genossenschaften muss rechtlich und finanziell unterstützt werden.



Foto: Redaktion „Unabhängige Bauernstimme“

Klima

Neben den Beschäftigungs- und Armutswirkungen wird auch die Anpassungsfähigkeit der Anbaumethoden an schwankende Wetterbedingungen zu einem zunehmend wichtigen Kriterium. Kleinräumige und vielfältige Anbausysteme wie Agroforstsysteme sind hier tendenziell besser geeignet, als großflächige Monokulturen. Erosionsschutz, die Wiederherstellung degradierter Böden und vor allem die Erhöhung des Humusgehalts verringern die negativen Auswirkungen von Wet-

terextremen. Gerade in tropischen und subtropischen Regionen drohen die durch den Klimawandel hervorgerufenen Veränderungen jedoch so groß zu werden, dass sie sich durch angepasste Anbaumethoden nicht mehr beherrschen lassen.

Um das Risiko solcher Klimaveränderungen zu minimieren, müssen die Anstrengungen zum Klimaschutz auch in der Landwirtschaft verstärkt werden. Die Erhöhung des Humusgehalts und die Rückgewinnung degradierter Flächen bindet nicht nur Kohlenstoff aus der Atmosphäre, durch die höhere Bodenfruchtbarkeit nimmt auch der Druck auf Landnutzungsänderungen ab. Darüber hinaus müssen energieintensive Bearbeitungsmethoden und Betriebsmittel wie Mineraldünger reduziert werden. Noch wichtiger ist die Verringerung der Emissionen von Spurengasen wie Lachgas, Methan und Ammoniak. Daher müssen Art und Umfang der Förderung der Tierproduktion überdacht werden.

Effiziente Ressourcennutzung

Einen weiteren Schwerpunkt muss der Schutz und die effiziente Nutzung von Ressourcen bilden. Zentral ist dabei die Verringerung des Wasserverbrauchs. Nach Angaben der FAO sind viele der bestehenden Bewässerungssysteme ineffizient. Nur knapp 40% des Wassers wird tatsächlich für die Bewässerung genutzt, der Rest versickert oder verdunstet in undichten Leitungen und offenen Bewässerungsgräben. Durch verbesserte Techniken, sind hier große Einsparungen möglich. Der IAASTD Bericht empfiehlt zur Erhöhung der Nachhaltigkeit organische Anbaumethoden und die Senkung der Abhängigkeit der Landwirtschaft von fossilen Energieträgern.

Stabilität internationaler Märkte

Die internationale Handelspolitik hat in der Vergangenheit eine eher negative Rolle für den Aufbau einer nachhaltigen Landwirtschaft gespielt. Daher ist eine weit gehende Neuorientierung des Weltagrarhandels notwendig.

Die Handelspolitik der Entwicklungsländer selbst sollte vor allem im Landwirtschaftssektor weniger an der Förderung von Exportprodukten ausgerichtet werden. Stattdessen muss die Produktion für den nationalen Markt im Vordergrund stehen. Dazu sind flankierende handelspolitische Maßnahmen notwendig, die staatliche und private Investitionen in dieser Richtung sicherer und lohnender machen. So müssen einfach anzuwendende Schutzklauseln für Entwicklungslän-

der in der Welthandelsorganisation WTO und regionalen Handelsabkommen wie den Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs - Economic Partnership Agreements) zwischen der EU und den afrikanischen Regionen verankert werden.

In den Industriestaaten müssen die wettbewerbsverzerrenden Agrarzahungen, die zu Dumping und Instabilität auf den Weltmärkten beitragen, vollständig abgebaut oder sozial und ökologisch qualifiziert werden. Dazu sind die Direktzahlungen gestaffelt, also von der Betriebsgröße abhängig, zu kürzen. Dabei sollten die Kosten für land-



Foto: Redaktion „Unabhängige Bauernstimme“

wirtschaftliche Arbeitskräfte bei der Staffelung berücksichtigt werden. Um nicht wiederum bäuerlich verfasste größere Betriebe zu benachteiligen, sollten die Kosten für landwirtschaftliche Arbeitskräfte bei der Staffelung berücksichtigt werden. Außerdem sind die Exportsubventionen umgehend abzuschaffen. Gerade im Milchsektor wäre dies einfach zu erreichen, indem die derzeit ausgesetzten Exportsubventionen nicht wieder eingeführt werden.

Gleichzeitig sollte die EU in den WTO-Verhandlungen darauf drängen, Dumping in Drittländern zu verbieten und den Schutz der bäuerlichen Wirtschaftsweise auch in der EU zu ermöglichen. Bei Importen können Produzenten mit bäuerlicher Produktionsweise in die EU importieren, während nicht nachhaltige Produkte bei Importen mit einer Abgabe besteuert werden, die in einen EU-Fonds fließt, aus dem bäuerliche Projekte in Entwicklungsländern gefördert werden.

Neben handels- und agrarpolitischen Maßnahmen müssen auch die Aktivitäten von Finanzinvestoren auf den internationalen Agrarmärkten und Rohstoffbörsen stärker überprüft und reguliert werden. Es gibt noch keine ausgereiften Konzepte dafür, wie Regeln sinnvoll gestaltet werden können, um so wichtiger ist die internationale Analyse und Diskussion darüber.



**AbL–Arbeitsgemeinschaft
bäuerliche Landwirtschaft**

Die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft ist eine bäuerliche Interessenvertretung, die für eine soziale und umweltverträgliche Landwirtschaft und entsprechende Rahmenbedingungen eintritt. Als Teil ihrer Arbeit bringt die AbL die Position von Bauern und Bäuerinnen in die Agrarpolitik ein.

Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V. (AbL)
Bundesgeschäftsstelle

Bahnhofstraße 31
59065 Hamm
Tel.: 02381-905317-0
Fax: 02381-492221

Internet: <http://www.abl-ev.de>
E-Mail: info@abl-ev.de



Germanwatch

Germanwatch ist eine Entwicklungs- und Umweltorganisation, die sich seit 1991 für eine soziale und ökologische Gestaltung der Globalisierung einsetzt. Die so genannten Entwicklungsländer müssen die Chance zu einer eigenständigen Entwicklung bekommen. Ernährungssicherung, faire Welthandelsstrukturen, Entwicklungspolitik, Klimaschutz und Unternehmensverantwortung sind die Arbeitsschwerpunkte von Germanwatch.

Germanwatch e.V.
Büro Berlin

Voßstr. 1
D-10117 Berlin
Tel.: 030/288 8356-0
Fax: 030/288 8356-1

Internet: <http://www.germanwatch.org>
E-Mail: info@germanwatch.org

