

# Agrarpolitik neu ausrichten

Für die ländliche Entwicklung weltweit



## Impressum

### **Agrarpolitik neu ausrichten Für die ländliche Entwicklung weltweit**

Tobias Reichert, Dezember 2008

Hintergrundpapier

Bestell-Nr.: 08-1-07

ISBN: 978-3-939846-42-0

#### **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](mailto:info@abl-ev.de)

**Germanwatch e.V.**  
Büro Berlin

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

Internet: <http://www.germanwatch.org>  
E-Mail: [info@germanwatch.org](mailto:info@germanwatch.org)

Das Hintergrundpapier kann im Internet abgerufen werden unter:  
<http://www.germanwatch.org/handel/agpo08.htm>

Dieses Hintergrundpapier 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.

# **Agrarpolitik neu ausrichten**

**Für die ländliche Entwicklung weltweit**

## Inhalt

<b>Einführung</b> .....	5
<b>1. Herausforderungen für die Landwirtschaft</b> .....	5
<b>2. Die Rolle von Agrarpolitik und Subventionen</b> .....	10
<b>3. Die Gesundheitsprüfung der Europäischen Agrarpolitik</b> .....	13
<b>4. Die UN Task Force zur Krise der Globalen Ernährungssicherheit</b> .....	14
<b>5. Kriterien für politische Handlungsansätze</b> .....	16
<b>Literatur</b> .....	19

## Einführung

Die Gestaltung der Agrarpolitik vor allem der Industriestaaten ist seit einigen Jahrzehnten Gegenstand internationaler Auseinandersetzungen. Dabei standen meist die handelsverzerrenden Effekte von Zöllen und Subventionen und ihre negativen Auswirkungen auf Entwicklungsländer im Vordergrund. Daraus wurde in der öffentlichen Debatte häufig die Forderung nach einem möglichst weitgehenden Abbau dieser staatlichen Eingriffe abgeleitet. Zugleich wird aber immer deutlicher, dass die Landwirtschaft weltweit vor neuen komplexen Herausforderungen steht. Die Frage ist daher zunehmend, wie Unterstützungs- und Fördermaßnahmen sowie ein internationaler Rahmen für Agrar- und Handelspolitik gestaltet werden können, so dass bäuerliche Wirtschaftsweisen diesen Herausforderungen begegnen können, und die in der Vergangenheit beobachteten negativen Auswirkungen staatlicher Interventionen vermieden werden.

Dieses Hintergrundpapier zeigt die globalen Herausforderungen für die Landwirtschaft auf und diskutiert die Wirkungen von agrarpolitischen Rahmenbedingungen und Fördermaßnahmen. Dabei wird auf die Ergebnisse zweier Fallstudien eingegangen: „Förderansätze zur ländlichen Entwicklung – Arbeitsplatzeffekte am Beispiel ‚Käsestraße‘ in Schleswig-Holstein und Nordmilch AG“ und „Chancen zur ländlichen Entwicklung in Sambia – Wirkungen von Fördermaßnahmen am Beispiel des Milchsektors“<sup>1</sup>. Darüber hinaus werden die Ergebnisse internationaler Untersuchungen wie dem Weltagrарbericht IAASTD (International Assessment of Agricultural Science and Technology for Development)<sup>2</sup> und dem Weltentwicklungsbericht 2008 der Weltbank „Agriculture for Development“<sup>3</sup> berücksichtigt. Aus den Studienergebnissen werden Ansätze für die Ausrichtung von Förderpolitiken abgeleitet. Besonders relevant sind diese für nationale und internationale Reaktionen auf die Ernährungskrise, die sich durch die extremen Preisschwankungen in den Jahren 2007 und 2008 verschärft hat. Zudem bieten die Kriterien einen Maßstab, inwieweit die im November 2008 abgeschlossene Gesundheitsprüfung der EU-Agrarpolitik (Health-Check) ihrer internationalen Verantwortung und den neuen Herausforderungen für die ländliche Entwicklung in der EU selbst gerecht wird.

## 1. Herausforderungen für die Landwirtschaft

### Steigende Lebensmittelpreise und instabile Weltagrarmärkte

Die Weltagrarmärkte waren in den letzten Jahrzehnten durch einen langfristigen Trend zu sinkenden Preisen geprägt, der von gelegentlichen, eher kurzfristigen Perioden höherer Preise unterbrochen wurde. Von Mitte 2007 bis Mitte 2008 hat solch ein kurzfristiger Preisanstieg statt gefunden. Obwohl die Preise für die wichtigsten Getreidearten von ihrem hohen Niveau von Ende 2007 bis Mitte 2008 wieder deutlich zurück gegangen sind, gehen die meisten Experten davon aus, dass die Preise für Grundnahrungsmittel nicht wieder dauerhaft auf das niedrige Niveau vom Anfang des Jahrtausends sinken werden und es ist anzunehmen, dass die Preise für Agrarrohstoffe wesentlich stärker schwanken werden.

Die Ursachen für diese Preisschwankungen sind komplex. Langfristige Trends mischen sich mit kurzfristigen Effekten – von denen allerdings viele sehr wohl Vorboten langfristiger Veränderungen sein können.

Analysten sehen als wichtigste Einflussfaktoren:<sup>4</sup>

- Steigende Nachfrage aus den bevölkerungsreichen, rasch wachsenden Schwellenländern wie China und Indien – was aber auch die eigene Agrarproduktion in den Ländern selbst angekurbelt hat. Im Milchsektor ist der Fall eingetreten, dass Indien sich zum Nettoexporteur von Milchprodukten entwickelt hat und China die Exporte von Milchprodukten steigern (teilweise verdoppeln) konnte, während die Importe im Jahr 2007 gesunken sind;
- Veränderung der Ernährungsgewohnheiten hin zu tierischen Produkten – gerade in diesen Ländern;

1 Fink-Keßler, 2007 und Krane et.al. 2007

2 IAASTD (2007)

3 World Bank (2007)

4 Reichert und van de Sand (2008)

- Schnell wachsende Nachfrage nach Energie und Treibstoffen aus agrarischen Rohstoffen;
- Abbau der öffentlichen Lagerbestände in der EU und den USA teilweise wegen agrarpolitischer Reformen;
- Schlechte Wetterbedingungen in wichtigen Exportländern, vor allem die anhaltende Dürre in Australien. Im Milchbereich wurde aber die leicht gesunkene Milcherzeugung im Nachbarland Neuseeland durch Produktionssteigerungen mengenmäßig mehr als ausgeglichen;
- Agrar- und handelspolitische Ausrichtung der landwirtschaftlichen Produktion auf den Export, wodurch Preise für Agrarrohstoffe zunehmend anfällig werden von Entwicklungen in anderen Ländern dieser Welt und von Spekulationen auf den Finanzmärkten.

Der drastische Anstieg und der anschließend deutliche Rückgang der Lebensmittelpreise innerhalb eines Jahres zeigt allerdings, dass neben den strukturellen Angebots- und Nachfrageveränderungen der wachsende Einfluss von Finanzinvestoren wächst und damit verbunden die Spekulationen auf den Rohstoff- und Lebensmittelmärkten. Die meisten strukturellen Faktoren, die als Gründe für den Anstieg der Preise identifiziert wurden, haben sich 2008 nicht verändert. Die starken Preisausschläge sind somit nicht ohne die Aktivitäten von Finanzakteuren auf den Rohstoffmärkten erklärbar.

Der Preisanstieg wurde dadurch verstärkt, dass sich Mitte 2007 zu Beginn der Krise auf dem Immobiliensektor viele institutionelle Anleger und Hedgefonds den Rohstoffmärkten zuwandten<sup>5</sup>. Akteure, die nicht am Handel mit physisch vorhandenen Produkten interessiert sind, wickeln seitdem mehr als die Hälfte des Handels mit Futures und Optionen ab. Dabei sind institutionelle Investoren nicht an kurzfristiger Spekulation interessiert. Vielmehr verpflichten sie sich, einen bestimmten Anteil des Geldes ihrer Anleger in landwirtschaftliche Rohstoffe zu investieren – sie legen das Geld also unabhängig von aktuellen Angebots- und Nachfragebedingungen sowie Preiserwartungen an<sup>6</sup>.

Etwa ein Dutzend an der Börse gehandelter Agrarprodukte bieten einen begrenzten Markt, in dem sich – zu viele – Investoren engagieren. Die US-Aufsichtsbehörde für den Handel mit Rohstoffderivaten, CFTC (Commodity Futures Trading Commission), stellt fest: „Die Rohstoffmärkte haben begonnen, statt einfach nur Angebots- und Nachfragefaktoren zu bepreisen, Rohstoffpreise als einen Vermögenswert zu bepreisen. Damit haben sie eine Preisverzerrung geschaffen oder vielleicht sogar eine Blase.“<sup>7</sup>. Das zeigt sich in der Ausweitung der Terminkontrakte an der Chicagoer Börse von 55.000 pro Tag Mitte 2006 (Einrichtung einer elektronischen Plattform!) auf 130.000 Anfang 2008<sup>8</sup>. Etwa im gleichen Zeitraum hat auch die Volatilität – also die kurzfristigen Schwankungen – wichtiger Lebensmittelmärkte stark zugenommen<sup>9</sup>. Am stärksten ist dies seit Ende 2007 bei Weizen und Reis zu beobachten, aber auch bei Sojabohnen, Pflanzenölen und Milchprodukten.

Gemäß der ökonomischen Theorie müssten Terminbörsen stabilisierend auf Rohstoffpreise wirken, da sie die Erwartungen verschiedener Marktteilnehmer bündeln, und somit eine Art „Prognose“ für das zukünftige Preisniveau erstellen, an dem sich die Produzenten nicht nur orientieren, sondern das sie sich durch entsprechende Verkaufsoptionen auch sichern können. Diese Fähigkeit der Terminbörsen scheint aber in den letzten Jahren dramatisch abgenommen zu haben: Nicht nur die Volatilität ist hier stark gestiegen, auch der Unterschied zwischen den durch Futures und Optionspreisen, den „vorhergesagten“ und dann tatsächlich realisierten Verkaufspreisen, hat stark zugenommen. Dies zeigt einerseits die Unsicherheit aller Marktteilnehmer über die kurzfristige Entwicklung der Weltagrarmärkte, andererseits deutet es aber auch das größere Gewicht von Akteuren an, die weniger Erfahrung auf den Agrarmärkten haben.

Finanzinvestitionen und Kapitalflüsse sind zudem stärker von „externen“ Faktoren wie der Verfügbarkeit von Liquidität und der Wertentwicklung bei anderen Anlageformen (Aktien, Immobilien) abhängig. Akteure wie Hedgefonds sind darüber hinaus besonders an Märkten mit stärkeren Schwankungen interessiert, da sich durch kurzfristige Preisbewegungen schnell hohe Gewinne realisieren

5 Roche (2008)

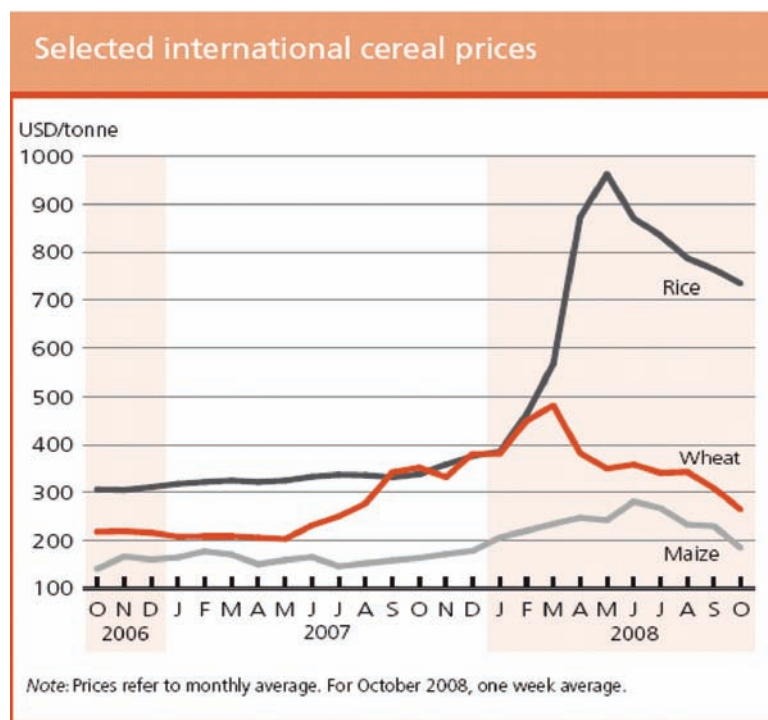
6 Young (2008)

7 zit. nach: Wahl (2008)

8 Buchter (2008)

9 FAO (2008a)

lassen – natürlich bei entsprechendem Risiko<sup>10</sup>. Die Ausweitung der Immobilien- zur Bankenkrise im Sommer 2008 hat dann dazu geführt, dass sich viele Anleger auch aus Rohstofffonds zurückzogen, da nur noch Staatsanleihen als „sichere“ Investitionen betrachtet werden. Da die Fonds entsprechend ihre Futures verkaufen müssen, verstärken sie noch den Preisrückgang, der durch die höhere Ernte ausgelöst wurde. Der wegen der zu erwartenden Rezession befürchtete Nachfragerückgang nach allen Rohstoffen wirkt zusätzlich Preis senkend<sup>11</sup>. Die Wahrnehmung von Finanzmärkten als Instrumente „effizienter“ Informationsverarbeitung muss seit der letzten Börsen- und speziell der Immobilienkrise stärker in Zweifel gezogen werden. Auch auf den Lebensmittelmärkten ist bislang kein Hinweis auf eine stabilisierende Wirkung zu erkennen. Damit droht der Einfluss der Finanzakteure auf den Rohstoffmärkten die Instabilität noch zu erhöhen.



Quelle: FAO, 2008

Ein weiterer Grund der jüngst wieder stark gesunkenen Getreidepreise ist in der Ausrichtung der EU-Agrarpolitik zu finden. Die EU hat 2008 die Flächenstilllegung ausgesetzt, ab dem 1. Januar 2009 abgeschafft und somit Anreize für Produktionssteigerungen geschaffen – als eine Antwort auf die gestiegenen Preise für Agrarrohstoffe. Für das Wirtschaftsjahr 2008/09 meldet die Europäische Kommission bereits einen starken Anstieg der Getreideexporte. Bis Ende Oktober diesen Jahres haben sich die Ausfuhrlicenzen für Getreide aus der EU um 5,8 Mio. Tonnen (92 %) auf 12,1 Mio. Tonnen erhöht.

Auch bei den Preisen für veredelte Agrarrohstoffe wie Milchprodukte, die sowohl in der EU als auch weltweit nach einem kurzen Preisanstieg wieder drastisch gesunken sind, spielen agrarpolitisch geleitete Angebotssteigerungen in der EU (Ausdehnung der Milchquote vgl. auch Kapitel 3) eine bedeutende Rolle. Nach Analysten der niederländischen Rabobank entscheiden im Milchsektor bereits 0,3 Prozent, das sind zwei Mio. Tonnen Milch, über einen ruinösen oder erträglichen Weltmarktpreis. Das bedeutet, dass sich nur geringe Mengenverschiebungen stark auf die Erzeugerpreise auswirken. Deshalb kommt auch der EU, als weltweit größtem Milchproduzenten und zweitgrößtem Exporteur von Milchprodukten, eine große Bedeutung zu: Schon geringe Mengenverschiebungen in der EU wirken sich unmittelbar auf die Entwicklung der Weltmarktpreise aus. Mit der geplanten weiteren Ausdehnung der EU-Milchproduktion zeichnet sich damit ein weiteres Sinken der Milchpreise in der EU und auf dem Weltmarkt ab.

10 Hanke (2008)

11 Blas und Flood (2008)

## Anhaltender Hunger und Defizite in der ländlichen Entwicklung

Nach jüngsten Schätzungen der FAO hat sich die Zahl der Hungernden vor allem aufgrund der 2007 und Anfang 2008 gestiegenen Lebensmittelpreise weltweit um 113 Millionen erhöht und liegt nun bei etwa 963 Millionen, nachdem sie seit den 80er Jahren bei etwa 850 Millionen stagnierte<sup>12</sup>. Damit wird nicht nur das Ziel des Welternährungsgipfels von 1996, die absolute Zahl der Hungernden bis 2015 zu halbieren, zunehmend unerreichbar, sondern auch das weniger ehrgeizige Millenniumsentwicklungsziel, den Anteil der Hungernden an der Weltbevölkerung zu halbieren. Nach Schätzungen der FAO sind in Entwicklungsländern etwa die Hälfte der Hungernden Kleinbauern, ca. 20% Landarbeiter, 10% Fischer und Viehhalter und etwa ein Viertel Stadtbewohner. Entsprechend wird auch davon ausgegangen, dass weltweit drei Viertel der Armen im ländlichen Raum leben.

Das Wachstum der Weltbevölkerung wird sich nach Prognosen der UN in den nächsten Jahrzehnten fortsetzen. Bis 2015 ist mit über sieben und bis 2050 mit etwa neun Milliarden Menschen zu rechnen.

Der Landwirtschaft kommt eine zentrale Rolle bei der Armuts- und Hungerbekämpfung zu: Die Produktion muss steigen, um eine wachsende Weltbevölkerung zu ernähren, und dies muss so geschehen, dass Kleinbauern und besonders Bäuerinnen davon profitieren. Wenn sie ihr Einkommen verbessern können, ist dies das wirksamste Instrument, um Armut und Hunger zu bekämpfen. Nach Schätzungen der Weltbank verringert Wachstum im ländlichen Raum die Armut mindestens doppelt so stark wie gleich hohes Wachstum in den Städten<sup>13</sup>.

## Klimawandel

Mittlerweile ist wissenschaftlich unumstritten und auf der Ebene der internationalen Politik anerkannt, dass der durch den Menschen verursachte globale Klimawandel ernsthafte und bedrohliche Konsequenzen hat und haben wird. Ob diese Veränderungen noch beherrschbar sein werden, hängt davon ab, ob es in den nächsten Jahren gelingt, den Ausstoß von klimaschädlichen Gasen drastisch zu reduzieren.

Als besonders naturnaher und wetterabhängiger Sektor ist die Landwirtschaft von den Klimaveränderungen besonders stark betroffen. Die bereits zu beobachtende Häufung extremer Wetterereignisse wie Dürren und Stürme wird in allen Ländern zu Ernteschwankungen und -ausfällen führen. Das wird auch direkt die Weltmarktpreise beeinflussen, wie derzeit beim Preisanstieg zu beobachten ist und wahrscheinlich stärkere und häufigere Schwankungen mit sich bringen.

Voraussichtlich werden Entwicklungsländer aber sehr viel stärker betroffen sein als Industrieländer. Das noch in diesem Jahrhundert befürchtete weitgehende Abschmelzen der Gletscher der Alpen und möglicherweise sogar der noch sehr viel größeren Himalaja-Gletscher würde für die Wasserversorgung katastrophale Auswirkungen haben. Die Lebensgrundlagen von hunderten Millionen Menschen in China, Indien, Pakistan, Nepal und Bhutan wären dann direkt gefährdet. Ebenso bedrohlich ist die zunehmende Unberechenbarkeit des indischen Monsuns. Zeitpunkt, Dauer, Menge und Verteilung des Niederschlags entscheiden über die landwirtschaftlichen Erträge, aber auch über die industrielle Produktion und das gesellschaftliche Wohlergehen in etwa Indien und anderen süd- und südostasiatischen Staaten.

Die Landwirtschaft ist aber nicht nur „Opfer“ des Klimawandels, sondern trägt auch in bedeutendem Umfang dazu bei<sup>14</sup>. Durch den zunehmenden Einsatz von Maschinen, den Betrieb von Gewächshäusern und die durch Spezialisierung und wachsenden internationalen Handel immer länger werdenden Transportwege steigen die Kohlendioxidemissionen aus der Landwirtschaft. Auch die Herstellung von Vorprodukten wie Pestiziden und vor allem Mineraldünger ist energie- und damit kohlendioxidintensiv, geht aber in der Regel nicht mit in die Berechnung der durch die Landwirtschaft verursachten Emissionen ein. Durch die Viehhaltung und den Einsatz von Gülle und Mineraldünger entstehen die besonders klimaschädlichen Spurengase Lachgas, Ammoniak und Methan. Auch aus

12 FAO (2008b)

13 Weltbank (2007)

14 IAASTD (2007)

der Umwandlung von Wald und Grünland in landwirtschaftlich genutzte Flächen wird das in Bäumen und Boden gespeicherte Kohlendioxid freigesetzt.

### **Wasserverbrauch, Bodenerosion und Entwaldung**

In vielen dicht besiedelten Regionen werden die Wasserressourcen voll genutzt und teilweise sogar übernutzt. Etwa eine Milliarde Menschen leben in Regionen, wo es nicht genügend Wasser gibt<sup>15</sup>. Größter Nutzer von Süßwasser ist mit 70% des globalen Verbrauchs mit großem Abstand die Bewässerungslandwirtschaft. Industrialisierung und steigender Lebensstandard in großen Entwicklungsländern führen gleichzeitig zu höherem Wasserverbrauch der Industrie und der privaten Haushalte. Zudem gehen Experten davon aus, dass eine Ausweitung der bewässerten Flächen notwendig sein wird, um die weiter wachsende Bevölkerung zu ernähren. Durch den Klimawandel verringerte oder unregelmäßigere Regenfälle können Bewässerung auch in vielen Regionen notwendig machen, in denen bislang Regenfeldanbau betrieben wird.

Genauso wie von einer ausreichenden Wasserversorgung ist die Landwirtschaft vom guten Zustand der Böden abhängig. Nach der bisher einzigen weltweiten Untersuchung der Qualität der Böden waren 1990 auf nahezu 15% der eisfreien Landoberfläche deutliche Schäden zu beobachten, die durch den Menschen verursacht wurden. Betroffen sind 38% des Ackerlandes, 21% des Dauergrünlandes und 18% der Wälder und Savannen. Art und Ursachen der Bodendegradation sowie deren Ausmaß sind regional sehr unterschiedlich. Die dichtbesiedelten Kontinente Asien und Europa zeigen höhere Anteile an degradierten Flächen als die dünner besiedelten wie Amerika und Ozeanien. Allerdings ist in Afrika trotz einer relativ geringen Bevölkerungsdichte mit 29,8% der höchste Anteil der genutzten Böden degradiert. Über 90% der weltweiten Bodendegradation gehen nach den vorliegenden Angaben auf die drei Faktoren zurück: Abholzung von Wäldern, Überweidung und intensiver Ackerbau<sup>16</sup>.

Die Intensivierung des Ackerbaus ist in vielen Industrieländern die Hauptursache der Bodendegradation, vor allem der Einsatz immer schwererer Maschinen, die „Flurbereinigung“, leistungsfähigere Pflanzensorten in Monokulturen, hohe Gaben von Düngemitteln und Pestiziden sowie intensive Bewässerung. In Nordamerika sind etwa zwei Drittel der Bodendegradation auf landwirtschaftliche Aktivitäten zurückzuführen.

Die Überweidung durch zu dichtem Viehbesatz ist in den ariden und semi-ariden Gebieten Ozeaniens (Australien) und Afrikas die Hauptursache für die dauerhafte Schädigung der Böden und der Bodenfruchtbarkeit. Sie führt insbesondere in den Trockenregionen Afrikas zur Vernichtung von Vegetation und Böden bis hin zur Wüstenbildung („Desertifikation“). Allein im Sahel gehen seit den siebziger Jahren jährlich etwa 1,5 Mio. ha landwirtschaftlich nutzbare Fläche verloren.

Die Entwaldung gilt in Lateinamerika und Asien sowie (Nord- und Ost-)Europa als maßgebliche Ursache für die Gefährdung der Böden. Die Abholzung von Wäldern hat insbesondere in den tropischen Regionen, aber auch in Amazonien, Indien und auf Borneo meist eine unumkehrbare Zerstörung des Bodens und damit eine dauerhafte Beeinträchtigung des gesamten Ökosystems zur Folge. Als besonders problematisch gilt die Zerstörung von Bergwäldern. So hat z.B. Tibet seit 1965 etwa 45% seiner Waldfläche verloren. Dies bedeutet zugleich einen schwerwiegenden Eingriff in den Wasserhaushalt Süd- und Ostasiens, von dem indirekt etwa die Hälfte der Weltbevölkerung abhängig ist.

### **Steigende Energie- und Rohstoffpreise**

Die Landwirtschaft ist in den letzten Jahren auch in den Entwicklungsländern energieintensiver geworden. Bewässerung durch Pumpsysteme, Pflanzenschutzmittel und Kunstdünger spielen eine wesentliche Rolle bei der Produktion von Getreide, insbesondere bei neuen, ertragreichen Sorten. Damit wirken sich steigende Energiepreise direkt auf die Produktionskosten aus. Zum Beispiel stieg der Preis von Stickstoff aufgrund des teureren Erdöls seit 1999 um 350%. Ebenso sind die Transportkosten erheblich gestiegen. Die Preise für OPEC-Rohöl sind im Sommer 2008 um fast ein Drittel gesunken, aber immer noch deutlich höher als vor Jahresfrist.

15 UNESCO (2006)

16 World Resources Institute (1992)

Trotz hoher Subventionen haben sich in asiatischen Ländern in den anderthalb Jahren die Kosten für Kunstdünger, Bewässerung und Transport um 30 – 50% erhöht. Hier handelt es sich um ein strukturelles Problem; denn die wachsende Nachfrage nach Erdöl steht einem stagnierenden Angebot gegenüber, weil die meisten OPEC-Länder nicht mehr produzieren wollen oder gar können und die Nicht-OPEC-Länder nicht mehr fördern können. Allerdings gingen Schätzungen der International Energy Agency im Frühjahr davon aus, dass die Nachfrage angesichts der exorbitant gestiegenen Preise 2008 und 2009 nur noch um 1,2% pro Jahr wachsen wird<sup>17</sup>. Führt die internationale Finanzkrise zu einer globalen Rezession, was mittlerweile sehr wahrscheinlich ist, wird die Nachfrage trotz niedrigerer Ölpreise noch niedriger sein<sup>18</sup>.

Dauerhaft höhere Energiepreise machen auch die Verwendung von Pflanzen als Energiequelle mit geringeren oder ganz ohne Subventionen profitabel. Für Ethanol aus brasilianischem Zuckerrohr ist dies bereits der Fall, und auch die Gewinnung von Treibstoff aus Getreide und Ölsaaten wird tendenziell lohnender. Damit schaffen die Energiepreise langfristig eine Untergrenze für die Lebensmittelpreise – nicht nur durch die Auswirkungen auf die Preise für Produktionsmittel, sondern auch durch die alternative Verwendung als Energieträger.

### **Die Balance zwischen ländlicher Entwicklung, Umwelt und Ressourcenschutz gewinnt immer mehr an Bedeutung**

Der Weltentwicklungsbericht der Weltbank kommt zu dem Schluss, dass landwirtschaftliche Entwicklung und Umweltschutz durch die verschärfende Ressourcenknappheit und zunehmenden externen Effekte immer enger verbunden sind. Dabei lasse sich, nach Aussagen der Weltbank, der große ökologische Fußabdruck der Landwirtschaft verringern und Anbausysteme könnten bei höherer ökologischer Leistung weniger anfällig für Klimawandel werden. Der IAASTD Bericht betont ebenfalls den engen Zusammenhang zwischen der Entwicklung der landwirtschaftlichen Produktionssysteme und dem Schutz natürlicher Ressourcen. Dabei kann die Landwirtschaft selbst ein effektives Instrument zum Erhalt der Ressourcen sein. Die unkontrollierte Ausbeutung von Ressourcen hat dagegen katastrophale Auswirkungen auf die globale Umwelt und die lokale Bevölkerung, die direkt auf ihre Nutzung angewiesen ist. Um eine nachhaltige Nutzung zu erreichen, müssen nicht nur die Produktionsmethoden, sondern auch die sozialen Beziehungen angepasst werden, die Zugang zu und Nutzung sowie Schutz von Ressourcen regeln.

## **2. Die Rolle von Agrarpolitik und Subventionen**

Die Entwicklung der Landwirtschaft wird sowohl in Industrie- als auch in Entwicklungsländern maßgeblich von staatlichen Eingriffen geprägt. Die wichtigsten Instrumente waren dabei Maßnahmen zur Stabilisierung von Preisen – die allerdings nur selten zur Stabilisierung der Erzeugerpreise für die Bauern führten – sowie öffentliche Lagerhaltung, Förderung von Agrarforschung und Beratung und insbesondere in Entwicklungsländern Fördermaßnahmen für neue Produktionsmethoden und die dazu notwendigen Inputs wie Pestizide und Düngemittel.

Diese Politik war in den meisten Ländern insofern erfolgreich, als das primäre Ziel, die Steigerung von Produktion und Produktivität, erreicht werden konnte. Gleichzeitig hat das so geförderte Modell der landwirtschaftlichen Produktion viele der im vorigen Abschnitt beschriebenen ökologischen und sozialen Probleme mit ausgelöst oder verschärft und in den meisten Entwicklungsländern kaum zur Armutsbekämpfung beigetragen. In extremen Fällen wurde durch Rationalisierung und Konsolidierung von Landbesitz und der damit einher gehenden Verdrängung der Subsistenzlandwirtschaft die Armutsproblematik sogar noch verschärft.

Die Subventionspolitik von EU und USA hat seit den 1960er Jahren massiv den Strukturwandel befördert und zum Rückgang der Beschäftigung im ländlichen Raum beigetragen. Diese Entwicklung und auch die darüber hinaus geförderte Überproduktion durch Preisintervention und subventionierte Investitionsförderung hat die Situation der Landwirtschaft meist negativ beeinflusst. Diese Maßnah-

---

17 Hoyos (2008)

18 Blas (2008)

men führten nicht zu einem existenzsichernden Einkommen vieler Bäuerinnen und Bauern in den Industrieländern. Außerdem sind mit Hilfe von Exportsubventionen und anderen Maßnahmen Exporte künstlich verbilligt auf dem Weltmarkt abgesetzt worden und haben dadurch zu einem Preisverfall beigetragen, wodurch auch die Preise der Agrarrohstoffe in vielen Entwicklungsländern gesunken sind.

Besonders betroffen sind afrikanische Länder: Dort war es schon in den sechziger und siebziger Jahren kaum gelungen, die landwirtschaftliche Produktion und die lokale Produktivität zu steigern. Der durch die Strukturanpassungsmaßnahmen von IWF und Weltbank in den achtziger Jahren erzwungene ersatzlose Abbau der (meist wenig effektiven) vorhandenen Fördermaßnahmen und die gleichzeitige Öffnung der Märkte für die subventionierten und billigen Exporte von EU und USA verdrängte die Bauern von ihren nationalen und regionalen Märkten. Sie fielen entweder auf weitgehende Subsistenzproduktion zurück, oder verstärkten den Anbau von cash crops für den Export. Wegen des steigenden Angebots und der relativ unelastischen Nachfrage sanken allerdings auch die Preise für die meisten dieser Exportprodukte. Gleichzeitig konsumieren städtische Verbraucher vor allem in Afrika zunehmend importierte Grundnahrungsmittel.

In einigen asiatischen Ländern wie auf den Philippinen lässt sich eine ähnliche Entwicklung beobachten. Große asiatische Staaten wie China und Indien haben allerdings die Förderung der Landwirtschaft länger und effektiver beibehalten. Viele der agrarpolitischen Instrumente, die die „Grüne Revolution“ in den 1960er Jahren unterstützten, werden noch heute angewandt. So greift der Staat aktiv in die Märkte ein, um sowohl den Verfall als auch den zu starken Anstieg der Lebensmittelpreise zu verhindern. Betriebsmittel wie Dünger und Pestizide werden subventioniert.

Anders als in der EU wird der Strukturwandel dagegen nicht gezielt gefördert, so dass die Landwirtschaft in den bevölkerungsreichsten Ländern Asiens nach wie vor überwiegend klein strukturiert ist. Die Vorteile dieser Förderung sind trotzdem ungleich verteilt, die Mehrzahl der Bauern z.B. in Indien hat nicht oder kaum von der Grünen Revolution profitiert, und es gibt nur begrenzte Erfolge bei der Armutsbekämpfung. In China ging die Armut im ländlichen Raum dagegen stärker zurück. In fast allen Ländern stößt das Modell der Grünen Revolution zunehmend auf ökologische Probleme, unter anderem wegen des hohen Wasserverbrauchs und abnehmender Bodenfruchtbarkeit. Während der Einsatz von Dünger und Pestiziden in vielen Regionen weiter ansteigt, bleiben die Flächenerträge bestenfalls konstant.

Eine grundlegende Veränderung findet seit den neunziger Jahren in den Agrarpolitiken von EU und USA statt. Auslöser waren Handelskonflikte und ein (Export-)Subventionswettlauf zwischen den beiden Wirtschaftsmächten um Anteile auf dem Weltmarkt. Um die Anreize zur Überproduktion zu begrenzen, wurde das Subventionssystem verändert und die Garantiepreise und Interventionssysteme reduziert oder abgeschafft. Damit wurde die Agrarpolitik auch an die neu eingeführten Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) für Agrarsubventionen angepasst – bzw. EU und USA gestalteten die WTO-Regeln so, dass ihre gerade beschlossenen neuen agrarpolitischen Instrumente damit kompatibel waren.

Die Unterstützung für die Landwirtschaft insgesamt wurde dadurch jedoch nicht reduziert. Vielmehr erhalten die Landwirte zum Ausgleich für die Preissenkung von der Produktionsmenge unabhängige Direktzahlungen. Diese sind in der WTO in unbegrenzter Höhe zulässig. In der EU wurden diese schrittweise immer weiter von der Produktion entkoppelt. In Deutschland soll bis 2013 eine regional einheitliche Prämie pro Hektar Agrarfläche eingeführt werden. Die fehlende Bindung der Direktzahlungen an Arbeitskräfte führt dazu, dass flächenstarke rationalisierte Betriebe bis zu 120.000 Euro je Arbeitskraft erhalten können, während der Durchschnitt aller Betriebe weniger als 10.000 Euro je Arbeitskraft erhält. Dieses System führt zu einer Wettbewerbsverzerrung innerhalb der EU und belastet über den Export auch den Weltmarkt. Zusätzlich gibt es Zahlungen für Agrarumweltprogramme, ländliche Entwicklung und Investitionsbeihilfen.

In den USA wurde dagegen eine Kopplung der Subventionen an die Preise für die wichtigsten Marktfrüchte eingeführt – je niedriger diese liegen, desto höher fallen die Zahlungen an die Landwirte aus. In beiden Fällen – in den USA tendenziell noch mehr als in Europa – erlaubt das Subventionssystem den Landwirten weiterhin, ihre Produkte zu Preisen zu verkaufen, die nicht die vollen Produktionskosten decken. Das hat auch weiter verzerrende Effekte auf den Märkten in Entwicklungsländern, wenn

auch weniger stark als die alten Exportsubventionen und führte außerdem nicht zu langfristig kostendeckenden Erzeugerpreisen für die Bauern in den USA und in der EU. Auf den Weltmärkten wirken Instrumente wie Exportsubventionen, die die EU noch für wichtige Produkte anwendet, zudem destabilisierend. So hat die EU ihre Exportsubventionen für Milchprodukte während des Preisanstiegs ausgesetzt – und so das Angebot auf dem Weltmarkt weiter reduziert. Angesichts wieder zurückgehender Preise fordern einige EU-Mitgliedsländer und Lobbygruppen wie der deutsche Milchindustrieverband, die im vergangenen Jahr ausgesetzten Exportsubventionen wieder einzuführen, was den Preisverfall weiter verstärken würde.

In den meisten Entwicklungsländern wurde die öffentliche Unterstützung für die Landwirtschaft zurückgefahren und liegt in der Regel unter den in der WTO geltenden Obergrenzen. An der Struktur der Unterstützung hat sich in den meisten Ländern wenig geändert – sie konzentriert sich weiter auf Subventionen für Inputs und die Stabilisierung der Preise auf dem heimischen Markt.

Sowohl in Industrie-, als auch in Entwicklungsländern sind Agrarpolitik und Subventionen also noch nicht darauf ausgerichtet, den Herausforderungen zu begegnen, vor denen die Landwirtschaft bei der Armutsbekämpfung und beim Umwelt- und Klimaschutz steht. Die Erfahrungen mit dem weitgehenden Abbau von Subventionen gerade in Entwicklungsländern deuten nicht darauf hin, dass dies

### Zusammenfassung der Fallstudienresultate

In der Fallstudie **„Förderansätze zur ländlichen Entwicklung – Arbeitplatzeffekte am Beispiel ‚Käsestraße‘ in Schleswig-Holstein und Nordmilch AG“** werden zwei Beispiele der landwirtschaftlichen Verarbeitung gegenübergestellt. Die Nordmilch AG verarbeitet fast die Hälfte der in Schleswig-Holstein angelieferten Milch. Seit Jahrzehnten verfolgt die Molkerei die Strategie Größenwachstum und Konzentration. Eine neue Käserei auf dem Standort in Nordhackstedt, unweit der dänischen Grenze, 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 der so genannten Käsestraße in Schleswig-Holstein gegenüber. Es wird deutlich, dass bei der handwerklichen Käseproduktion zehn mal mehr Arbeitskräfte je Mio. kg verarbeiteter Milch beschäftigt sind als bei der industriellen Herstellung von Käse. Aber nicht nur Arbeitsplätze werden bei der handwerklichen Käseherstellung erhalten und geschaffen, sondern die Bauern bekommen höhere Preise für ihre Milch, die Wertschöpfung wird auf regionaler Ebene erwirtschaftet und damit auch die ländliche Wirtschaftsentwicklung gestärkt. Im Gegensatz zum untersuchten Beispiel Nordmilch hat diese Form der ländlichen Entwicklung nicht von finanziellen Zuschüssen profitiert.

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

Dieser Mechanismus wird in der Fallstudie **„Chancen zur ländlichen Entwicklung in Sambia – Wirkungen von Fördermaßnahmen am Beispiel des Milchsektors“** deutlich. Billiges und subventioniertes Milchpulver, das auch aus der EU importiert wird, drückt in Sambia die Erzeugerpreise für Milch.

In der Studie wird die kleinbäuerliche Milchgenossenschaft Magoye beschrieben, die Kleinbauern bei der Produktion und Vermarktung von Milch unterstützt. Aufgrund der lange Jahre niedrigen Getreidepreise konnten die Kleinbauern, die in der Region vielfach Mais angebaut haben, kaum noch ein ausreichendes Einkommen erwirtschaften. Mit der Milchproduktion hat sich, laut den Untersuchungen, die Einkommenssituation der Kleinbauern stabilisiert und verbessert. Sie haben in der Kooperative mit Fördermitteln der sambischen Regierung und der deutschen Botschaft den Transport der Milch zur Molkerei Parmalat organisiert.

Mit weiteren finanziellen und technischen Unterstützungen von der eigenen Regierung aber auch durch private ausländische Förderprogramme konnten Produktionssysteme und Zuchtleistungen verbessert werden. Dabei setzt die Kooperative auf angepasste Technologien und traditionelles Wissen. So wurde anders als in früheren und wenig erfolgreichen Programmen nicht versucht, Rassen mit hoher Milchleistung einzuführen. Vielmehr wurden durch verbesserte Beratung und tierärztliche Versorgung die Gesundheit und damit die Erträge der lokalen Rassen verbessert. Im Fall der Magoye Kooperative wirkte auch die Abnahmegarantie durch Parmalat, das größte Molkereiunternehmen des Landes, positiv.

allein durch Marktkräfte erreicht wird. Die bestehende Unterstützung für die Landwirtschaft muss daher so umgestaltet werden, dass sie den bestehenden Herausforderungen gerecht wird.

### 3. Die Gesundheitsprüfung der Europäischen Agrarpolitik

Mit der 2003 beschlossenen Reform wurden in der europäischen Agrarpolitik direkte Produktionsanreize weitgehend abgeschafft. Für einige wichtige Produkte wie Milch, Zucker und Schweinefleisch bleiben die Exportsubventionen erhalten und sind teilweise nur ausgesetzt. Durch die Reform haben sich einige der drängendsten Probleme etwa beim intensiven Dünger- und Pestizideinsatz und bei subventionierten Exporten etwas entschärft. Gelöst sind sie allerdings noch nicht.

Wichtigster Kritikpunkt an dem 2003 beschlossenen System ist, dass mehr als achtzig Prozent der Subventionen im Rahmen der „ersten Säule“ und damit auf Grundlage historischer Unterstützung für den jeweiligen Betrieb, bzw. dessen Flächenausstattung, gezahlt werden. Ökologische Anforderungen, die über die Einhaltung der einschlägigen Gesetze hinaus gehen, werden fast nicht gestellt. Soziale und beschäftigungspolitische Kriterien fehlen ganz. So gehen drei Viertel der Direktzahlungen an nur 15% der Betriebe. Durch ökologische oder regionalpolitische Leistungen ist dies nicht begründet. Damit steht die Legitimation der Agrarpolitik zunehmend in Frage<sup>19</sup>.

Durch die Maßnahmen der finanziell schlechter ausgestatteten „zweiten Säule“ werden dagegen gesellschaftliche Ziele wie Umweltschutz und ländliche Entwicklung verfolgt. Dazu zählt aber auch die „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit“, die, wie am Beispiel Nordmilch deutlich wurde, nicht notwendig positive Wirkungen auf das Umfeld hat.

Die Kommission hatte im Rahmen der für 2008 vorgesehenen Gesundheitsprüfung (Health-Check) vorgeschlagen, die Direktzahlungen linear zu kürzen und in die zweite Säule umzuschichten. Dabei sollten über die so genannte lineare Modulation hinaus die Zahlungen an die größten Empfänger stärker reduziert werden (Staffelung in der Modulation). In diesem Zusammenhang hat die EU auch neue Herausforderungen genannt, für die diese freigewordenen Mittel eingesetzt werden sollen: die Förderung klimafreundlicher und wassersparender Anbaumethoden; die Förderung der Erhaltung der Biodiversität und darüber hinaus die Förderung der Forschung zur Weiterentwicklung von Erneuerbaren Energien.

Die Mitgliedstaaten, allen voran Deutschland, haben die von der Kommission vorgeschlagene Stärkung der zweiten Säule massiv gebremst. Einerseits ist die geplante lineare Modulation niedriger ausgefallen. Der Kommissionsvorschlag sah vor, die Modulation von heute 5% (oberhalb 5.000 Euro) auf 13% bis zum Jahr 2013 zu erhöhen. Die Agrarminister der 27 EU-Mitgliedstaaten haben sich mit der Kommission aber darauf geeinigt, dass sich die lineare Modulation nur auf insgesamt 10% bis 2013 erhöht. Andererseits ist die gestaffelte Modulation weitgehend verhindert worden. Im Beschluss steht, dass nur 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.

Bezüglich des Milchsektors ist im Health-Check beschlossen worden, die Milchquote ab dem Milchwirtschaftsjahr 2008/09 um jährlich einen Prozent auszudehnen. Eine zusätzliche faktische Quotenerhöhung ergibt sich einmalig aus der ebenfalls beschlossenen Änderung des Fettkorrektur-Faktors

von 0,18 auf 0,09 für die Länder, deren tatsächlicher Fettgehalt über ihrem Referenz-Fettgehalt liegt. Für diese Länder wirkt das wie eine zusätzliche Quotenerhöhung. Für Deutschland beispielsweise, dem größten Milchproduzenten in der EU, bedeutet das eine zusätzliche Quotenerhöhung um 1,5%.

Die notwendige und sofortige Abschaffung der verbleibenden Exportsubventionen wurde von der EU-Kommission dagegen nicht erwähnt. Dies ist gerade angesichts der beschlossenen weiteren Anhebung der Milchquote bedenklich. Nach ihren eigenen Prognosen wird das die Wiedereinführung von Exportsubventionen für Milchprodukte, vor allem Butter, nötig machen. Damit bleibt das direkte Dumpinginstrument erhalten. Durch die starre Erhöhung der Milchquote und den damit einhergehenden Verfall der Milcherzeugerpreise werden außerdem billige Überschüsse für den Binnenmarkt und den Weltmarkt provoziert und Störungen auf lokalen Märkten in Entwicklungsländern durch billige Importe von EU-Milchprodukten sind vorprogrammiert

Die Vorschläge der Kommission gingen damit im Bereich der Direktzahlungen in Richtung einer stärkeren Orientierung an öffentlichen Leistungen und neuen globalen Herausforderungen. Gleichzeitig befördern sie mit der Erhöhung der Milchquote die Überproduktion und den Strukturwandel hin zu größeren Betrieben in Gunstlagen.

Die deutsche Bundesregierung hat jegliche Qualifizierung der Agrarsubventionen blockiert und die Einrichtung eines „Milchfonds“ erreicht, aus dem die Anpassung von Milchbauern an die Quotenerhöhung gestützt werden soll. Finanziert wird der Fonds aus den zusätzlichen Modulationsmitteln, die für „neue Herausforderungen“ zur Verfügung stehen sollen. Die Milcherzeugung wurde daher neben Klimawandel, Biodiversität, Gewässerschutz und Agrarenergie als neue Herausforderung definiert. Allerdings kann der Milchfonds die ruinösen Milchpreise für die Erzeuger keinesfalls ausgleichen. Die bisherigen Äußerungen der Bundesregierung deuten außerdem darauf hin, dass ein bedeutender Anteil des Milchfonds genutzt werden soll, um Investitionen zum Ausbau der Produktionskapazitäten zu fördern, und die deutsche Milchwirtschaft so „konkurrenzfähiger“ zu machen.

In den Beschlüssen der Gesundheitsprüfung werden wichtige neue Herausforderungen erwähnt. Die notwendige Umschichtung von finanziellen Mitteln, um ihnen zu begegnen, findet jedoch kaum statt. Damit setzt sich das Grundproblem der Reform von 2003 fort: Der bei weitem größte Teil der Ausgaben wird für an geringe Auflagen gebundene Direktzahlungen an die Landwirte verwendet, so dass nur unzureichende Mittel für gezielte Programme zur Förderung der Nachhaltigkeit zur Verfügung stehen.

#### **4. Die UN Task Force zur Krise der Globalen Ernährungssicherheit**

Die durch die jüngste Preissteigerung ausgelösten Proteste in einer Vielzahl von Entwicklungsländern und der von der FAO gemeldete Anstieg der Zahl der Hungernden auf 923 Millionen haben auf internationaler und nationaler Ebene einen neuen Aktivitätsschub ausgelöst. Dieser verstärkt den Trend, dass Landwirtschaft und ländliche Räume in der öffentlichen Diskussion wieder eine größere Rolle spielen. Die Weltbank hatte ihren Weltentwicklungsbericht 2008 zur Rolle der Landwirtschaft für Entwicklung verfasst, bevor der Preisanstieg dramatische Formen annahm. Auch das Anfang 2008 von sechzig Regierungen verabschiedete Gutachten von 400 unabhängigen Wissenschaftler zur Bewertung von landwirtschaftlichem Wissen und Technologien für Entwicklung (IAASTD - International Assessment of Agricultural Science and Technology for Development) ist Ergebnis eines fünfjährigen Prozesses, der begann, als noch niemand den dramatischen Preisanstieg absehen konnte. Zuvor waren trotz immer wieder bekräftigter Zielvorgaben, den Hunger zu bekämpfen, öffentliche Investitionen und Entwicklungshilfe für die Landwirtschaft in Entwicklungsländern seit Anfang der neunziger Jahre drastisch gesunken.

Die eigentlich für den Themenbereich zuständige UN-Organisation für Ernährung und Landwirtschaft FAO konnte bei der Koordination der internationalen Reaktion auf den Preisanstieg nicht die führende Rolle übernehmen. Sie befindet sich gerade in einem Umstrukturierungsprozess, der große Schwächen in der internen Führung abstellen soll. Nun versuchen die Vereinten Nationen auf Ebene des Generalsekretärs Ban-Ki-Moon nicht nur durch Berichte, sondern durch mehr und besser koordinierte Entwicklungsmaßnahmen für die Landwirtschaft aktiv zu werden. Die im Frühjahr ad hoc

geschaffene „High Level Task Force on the Global Food Security Crisis“<sup>20</sup> soll für mehr Finanzmittel werben und die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen UN-Organisationen eben der FAO (Food and Agriculture Organisation), IFAD (International Fund for Agricultural Development), WFP (World Food Programme), UNDP (United Nations Development Programme), UNEP (United Nations Environment Programme), UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development), WHO (World Health Organisation), sowie dem IWF (Internationaler Währungsfonds), Weltbank, WTO (Welthandelsorganisation) verbessern. Dabei werden folgende Aktivitäten besonders betont:

Als kurzfristige Maßnahmen:

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

langfristig:

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

Der Aktionsplan erkennt Kleinbauern in zuvor nicht dagewesenem Ausmaß als notwendigen Teil der Problemlösung an. Umso mehr erstaunt es, dass ihre Vertretungen an der Task Force weder direkt noch indirekt beteiligt sind. Dabei müssten sie eine entscheidende Rolle in der Gestaltung der Programme spielen, die zu ihrer Unterstützung entwickelt und umgesetzt werden sollen. Die High level Task Force und die G8 Gruppe der Industriestaaten schlagen allerdings eine „Globale Partnerschaft für Ernährung und Landwirtschaft“ vor, an der neben Regierungen und internationalen Organisationen auch Vertreter von Bauern, Industrie und Zivilgesellschaft beteiligt sein sollen. Sie soll die Umsetzung und Finanzierung der von der High Level Task Force empfohlenen Maßnahmen voranbringen. Die Gestaltung der Partnerschaft ist noch offen, soll aber auf einer Reihe von Treffen im Jahr 2009 konkretisiert werden. Dann muss sich zeigen, ob den Kleinbauern genügend Gewicht im Verhältnis zur Industrie eingeräumt wird.

Wegen des zwischenzeitlichen Rückgangs der Weltmarktpreise für Lebensmittel und vor allem der internationalen Banken- und Wirtschaftskrise ist das Thema etwas aus den Schlagzeilen verdrängt worden. Es muss sich daher zeigen, inwieweit die multilateralen Versprechen für höhere Entwicklungshilfe und nationale Investitionen in den ländlichen Raum tatsächlich umgesetzt werden. Die Bundesregierung hat zugesagt, 600 Millionen Euro für Ernährungssicherheit und ländliche Entwicklung auszugeben. Die Mittel werden durch Umschichtungen innerhalb des Etats des Entwicklungshilfeministeriums BMZ gewonnen. Die EU-Mitgliedsstaaten haben dagegen einem Vorschlag der Kommission, innerhalb der nächsten zwei Jahre eine Milliarde Euro aus dem EU-Agrarhaushalt, die nicht für Lagerhaltung und Exportsubventionen benötigt wurden, für die internationale Agrarentwicklung zu verwenden. Immerhin soll nun in drei Jahren eine Milliarde ausgegeben werden, die aus anderen Quellen kommen. Dass die von der UN geschätzten 30 Milliarden aufgebracht werden können, die jährlich notwendig sind, um den Hunger effektiv zu bekämpfen, ist aber noch nicht absehbar.

## 5. Kriterien für politische Handlungsansätze

Um den in Kapitel 1 und 2 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 und Recht auf Nahrung

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** besonderes Augenmerk 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 auch in den Fallstudien deutlich wurde, müssen die geförderten Produktionsmethoden und -technologien diesen Zielen entsprechen. Technologien, die kapitalintensiv sind und hohe Anfangsinvestitionen erfordern, benachteiligen tendenziell Kleinbetriebe und bäuerliche Wirtschaftsweisen, vor allem, aber nicht nur in Entwicklungsländern. Daher sollte der Schwerpunkt der Förderung weniger auf der Einführung neuer Methoden im Sinne von Technologietransfer liegen. Vielmehr sollten bestehende oft traditionelle Produktionssysteme weiter entwickelt und ihre Produktivität und Nachhaltigkeit verbessert werden. Dabei müssen neben der wissenschaftlichen Agrarforschung, auch lokales und traditionelles Wissen eine große Rolle spielen. Auch die Erfahrungen und Erkenntnisse des ökologischen Landbaus sollten dabei einfließen. Die internationale und regionale Agrarforschung sollte entsprechend ausgerichtet werden.

Ähnliches gilt auch für die Agrarberatung: Im Vordergrund sollte nicht mehr wie in der Vergangenheit meist üblich die Verbreitung „moderner“ Technologien stehen, sondern Verbesserung von existierender angepassten Methoden und Praktiken. Die Bedeutung traditionellen und lokalen Wissens wird auch in den Empfehlungen des IAASTD hervorgehoben.

Neben der Unterstützung nachhaltiger Produktionsmethoden sind auch bessere rechtliche und politische Rahmenbedingungen für Kleinbauern notwendig. 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 auch 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, um ihre Position in Vermarktung, Verarbeitung und dem Kauf von Produktionsmitteln zu stärken und nachhaltige Produktionsmethoden durch Beratung weiter zu verbreiten, muss rechtlich und finanziell unterstützt werden.

### Anpassung an den Klimawandel und Verringerung der Klimaeffekte der Landwirtschaft

Neben den Beschäftigungs- und Armutswirkungen wird auch die Anpassungsfähigkeit der Anbaumethoden an schwankende Wetterbedingungen zu einem zunehmend wichtigen Kriterium. Kleinstflächige 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 Wetterextremen wie starken Regenfällen oder Dürren. 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 unbeherrschbarer Klimaveränderungen zu verhindern, müssen die Anstrengungen zum Klimaschutz in allen Sektoren verstärkt werden – auch der Landwirtschaft. 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. Neben der Reduktion und dem effizienteren Einsatz von Mineraldünger müssen dabei vor allem Umfang und Art 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 Weltlandwirtschaftsorganisation FAO sind viele der bestehenden Bewässerungssysteme sehr ineffizient. Nur knapp 40% des entnommenen Wassers werden tatsächlich für die Bewässerung genutzt, der Rest versickert oder verdunstet in undichten Leitungen und offenen Bewässerungsgräben oder wird auf Felder geleitet, wenn die Pflanzen keinen echten Bedarf haben. Durch verbesserte Techniken, wie gezielte Tröpfchenbewässerung, sind hier im Prinzip große Einsparungen möglich, so dass mit derselben Wassermenge größere Flächen bewässert werden könnten. Zudem kann durch die Verbesserung der Bodenqualität nicht nur die Fruchtbarkeit, sondern auch die Wasserspeicherkapazität erhöht werden.

Der IAASTD Bericht empfiehlt die Nachhaltigkeit zu erhöhen und negative Umweltwirkungen zu reduzieren, indem in verbesserte organische Anbaumethoden und solche mit wenigen Inputs investiert wird. Darüber hinaus werden die Züchtung von Dürre- und Krankheitsresistenten Pflanzen, größere Effizienz bei der Wassernutzung und die Senkung der Abhängigkeit der Landwirtschaft von fossilen Energieträgern hervorgehoben. Die staatliche Agrarberatung und -forschung sollte sich ebenfalls auf die Verbreitung und Weiterentwicklung dieser Anbaumethoden konzentrieren.

Gezielt gefördert werden muss auch die Bereitstellung öffentlicher Güter durch die Landwirtschaft. Wichtig sind hier vor allem die Landschaftspflege und der Erhalt der biologischen Vielfalt, vor allem die Erhaltung von traditionellen Pflanzensorten und Tierrassen. Diese vielfältigeren Produktionssysteme können einen Beitrag zur Risikominderung bei extremen Wetterereignissen leisten. Im Durchschnitt sind die Erträge bei traditionellen Sorten und Tierrassen allerdings deutlich niedriger. Um ihre Erhaltung und Nutzung zu schaffen, müssen daher Anreize für die Landwirte in den entsprechenden Regionen entwickelt werden. In den Industriestaaten lässt sich dies relativ leicht durch eine Erweiterung bestehender Agrarumweltprogramme organisieren. Für Entwicklungsländern mit geringeren administrativen Kapazitäten wird die Umsetzung entsprechender Programme deutlich schwieriger.

### **Stabilität internationaler Märkte**

Die internationale Handelspolitik hat in der Vergangenheit eine eher negative Rolle für den Aufbau einer nachhaltigen Landwirtschaft gespielt. Daher reicht es nicht aus, wenn die UN-Task Force nur den Abschluss der Doha-Runde der Welthandelsorganisation WTO als einen Beitrag zur Lösung der Ernährungskrise vorschlägt. Eine weitergehende Neuorientierung des Weltagrarhandels ist notwendig.

Die Handelspolitik der Entwicklungsländer selbst sollte vor allem im Landwirtschaftssektor weniger an der Entwicklung und Förderung von Exportprodukten ausgerichtet werden. Stattdessen muss wieder die Produktion für den nationalen Markt im Vordergrund stehen. Dazu sind auch flankierende handelspolitische Maßnahmen notwendig, die staatliche und private Investitionen in dieser Richtung sicherer und lohnender machen. Schutzmechanismen, die es Entwicklungsländerregierungen erlauben, ihre Agrarmärkte vor stark fallenden Importpreisen beziehungsweise steigenden Importmengen zu schützen, sind nach wie vor relevant. Die Regierungen müssen angesichts zunehmender Instabilität auf den Weltagrarmärkten die Möglichkeit haben, Kleinbauern und bäuerliche Betriebe, die gerade in die Ausweitung der Produktion und Vermarktung investiert haben, vor ruinöser Konkurrenz zu

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

Gleichzeitig sollte die EU in den WTO-Verhandlungen den qualifizierten Marktzugang einfordern. Dieser verbietet ein Dumping in Drittländer und ermöglicht den Schutz bäuerlichen Wirtschaftsweisen mit sozialen und ökologischen Standards in der EU. Bei Importen können Produzenten mit bäuerlicher Produktionsweise in die EU exportieren, während nicht nachhaltige Produkte bei Importen mit einer Abgabe besteuert werden, die in einen EU-Fonds fließt und aus dem bäuerliche Projekte in Entwicklungsländern gefördert werden

In den Industriestaaten müssen die wettbewerbsverzerrenden Agrarzahllungen, die zu Dumping und zur 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. Um nicht wiederum bäuerlich verfasste größere Betriebe zu benachteiligen, sollten die Kosten für landwirtschaftliche Arbeitskräfte bei der Staffelung berücksichtigt werden. Darüber hinaus sind die Exportsubventionen umgehend abzuschaffen. Gerade im Milchsektor wäre dies einfach zu erreichen, indem die derzeit ausgesetzten Exportsubventionen nicht wieder eingeführt werden, auch wenn die Weltmarktpreise weiter fallen.

Deshalb ist es notwendig, die Milchmenge in der EU am tatsächlichen Bedarf des Marktes zu orientieren. Die Milchquote ist in den letzten Jahrzehnten von der Politik auf Überproduktion ausgerichtet worden, wodurch existenzsichernde Erzeugerpreise in der EU und weltweit verhindert worden sind. Statt dessen muss eine flexible und bedarfsorientierte Mengensteuerung eingeführt werden.

Außerdem müssen neben handels- und agrarpolitischen Maßnahmen auch die Aktivitäten von Finanzinvestoren auf den internationalen Agrarmärkten und Rohstoffbörsen stärker in den Blick genommen 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.

## Literatur

- Blas, Javier (2008): Oil demand to weaken as countries tip into recession. in: Financial Times, 10.10.2008.
- Blas, Javier und Chris Flood (2008): Commodities slump on recession worries. in: Financial Times, 10.10.2008.
- Buchter, Heike (2008): Das große Geld und der Hunger. in: Die Zeit, 30.04.2008.
- FAO (2008a): World Food Outlook May 2008. Rom.
- FAO (2008b): Number of hungry people rises to 963 million. Press release, 9.12.2008
- Fink-Keßler, Andrea (2007): Förderansätze zur ländlichen Entwicklung – Arbeitsplatzeffekte am Beispiel „Käsestraße“ in Schleswig-Holstein und Nordmilch AG. Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft und Germanwatch. Hamm, Berlin. <http://www.germanwatch.org/handel/shkaese.pdf>
- Hanke, Thomas (2008): Fatale Folgen; in Handelsblatt, 5. Mai 2008, Düsseldorf
- Hoyos, Carola (2008): Oil Demand to weaken as prices soar. in: Financial Times, 14.5.2008. London
- International Assessment of Agricultural Science and Technology for Development (IAASTD)(2007): Synthesis Report. Draft 25.November 2007.  
[http://www.agassessment-watch.org/docs/reports/Synthesis\\_Report\\_261107\\_text.pdf](http://www.agassessment-watch.org/docs/reports/Synthesis_Report_261107_text.pdf)
- Krane, Judith; Ursula Heigl und Tobias Reichert (2007): Chancen zur ländlichen Entwicklung in Sambia. Wirkungen von Fördermaßnahmen am Beispiel des Milchsektors. Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft und Germanwatch. Hamm, Berlin. <http://www.germanwatch.org/handel/milsamb.pdf>
- Reichert, Tobias und Klemens van de Sand (2008): Wird Essen zum Luxus? Die globalen Lebensmittelpreise und die Reaktion von Kleinbauern in Mali und Burkina Faso. Studie. Brot für die Welt und Germanwatch. Stuttgart und Berlin (im Druck)
- Reichert, Tobias (2006): EU-Agrarsubventionen auf dem Prüfstand. Entwicklung von Kriterien für ihren Umbau. Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft und Germanwatch. Hamm, Berlin.  
<http://www.germanwatch.org/tw/eu-agr05.htm>
- Roche, David (2008a): Commodities swamped in rush to safety. in: Financial Times, 17. März 2008. London.
- UN High Level Task Force on the Global Food Security Crisis (2008): Comprehensive Framework for Action. New York. <http://www.un.org/issues/food/taskforce/cfa.shtml>
- UNESCO, 2006: Water, a shared responsibility. The United Nations World Water and Development Report 2, Paris und New York
- Wahl, Peter (2008): Spekulation untergräbt Recht auf Nahrung. in: Social Watch Report 2008. Heidelberg. im Druck.
- World Bank (2007):World Development Report 2008. Agriculture for Development. Washington.
- World Resources Institute (1992): World resources 1992-93, New York und Oxford
- Young, John.E. (2008): Speculation and World Food Markets. in: IFPRI Forum, July 2008. International Food Policy Research Institute. Washington.

## **AbL – Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft**

Die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft ist eine bäuerliche Interessenvertretung, die für eine nachhaltige Landwirtschaft im Sinne einer sozial- und umweltverträglichen Landwirtschaft eintritt und Positionen von Bauern und Bäuerinnen bei Gesetzesreformen in der Agrarpolitik vertritt.

In der AbL haben sich sowohl konventionell als auch ökologisch wirtschaftende Bauern und Bäuerinnen zusammengeschlossen, wobei die Mehrzahl der Betriebe im Bereich der kleineren und mittleren Größenklassen anzusiedeln ist.

AbL-Aktivitäten:

- **Erhalt gentechnikfreier Landwirtschaft**
- **Gerechte Vergabe der ehemaligen DDR-eigenen-Flächen in Ostdeutschland**
- **Saatgut: Gegen die Auskunftspflicht und Nachbaugebühren**
- **Vernetzungsarbeit mit Verbänden aus Umwelt-, Entwicklungspolitik und Landwirtschaft**

Auf europäischer Ebene kooperiert die AbL in der Coordination Paysanne Européenne mit bäuerlichen Organisationen aus anderen EU-Staaten und auf internationaler Ebene mit der weltweiten Bauernbewegung La Via Campesina.

Seit 30 Jahren gibt die AbL die Monatszeitschrift ‚Unabhängige Bauernstimme‘ heraus. Seit zehn Jahren erscheint im AbL-Verlag das Jahrbuch ‚Der Kritische Agrarbericht‘.

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

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

Internet: <http://www.abl-ev.de>  
E-Mail: [info@abl-ev.de](mailto:info@abl-ev.de)

## **Germanwatch**

„Hinsehen, Analysieren, Einmischen“ – unter diesem Motto engagiert sich Germanwatch für Nord-Süd-Gerechtigkeit sowie den Erhalt der Lebensgrundlagen und konzentriert sich dabei auf die Politik und Wirtschaft des Nordens mit ihren weltweiten Auswirkungen. Die Lage der besonders benachteiligten Menschen im Süden bildet den Ausgangspunkt des Einsatzes von Germanwatch für eine nachhaltige Entwicklung.

Unseren Zielen wollen wir näher kommen, indem wir uns für faire Handelsbeziehungen, für einen verantwortlich agierenden Finanzmarkt, für die Einhaltung der Menschenrechte und für die Vermeidung eines gefährlichen Klimawandels stark machen. Germanwatch finanziert sich aus Mitgliedsbeiträgen, Spenden und Zuschüssen der Stiftung Zukunftsfähigkeit sowie aus Projektmitteln öffentlicher und privater Zuschussgeber.

Möchten Sie die Arbeit von Germanwatch unterstützen? Wir sind hierfür auf Spenden und Beiträge von Mitgliedern und Förderern angewiesen. Spenden und Mitgliedsbeiträge sind steuerlich absetzbar.

Weitere Informationen erhalten Sie unter [www.germanwatch.org](http://www.germanwatch.org) oder bei einem unserer beiden Büros:

### **Germanwatch Büro Bonn**

Dr. Werner-Schuster-Haus  
Kaiserstraße 201  
53113 Bonn  
Tel.: 0228-60492-0  
Fax: 0228-60492-19

### **Germanwatch Büro Berlin**

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

Internet: <http://www.germanwatch.org>  
E-Mail: [info@germanwatch.org](mailto:info@germanwatch.org)

Bankverbindung / Spendenkonto:

Konto Nr. 32 123 00, BLZ 100 205 00, Bank für Sozialwirtschaft AG