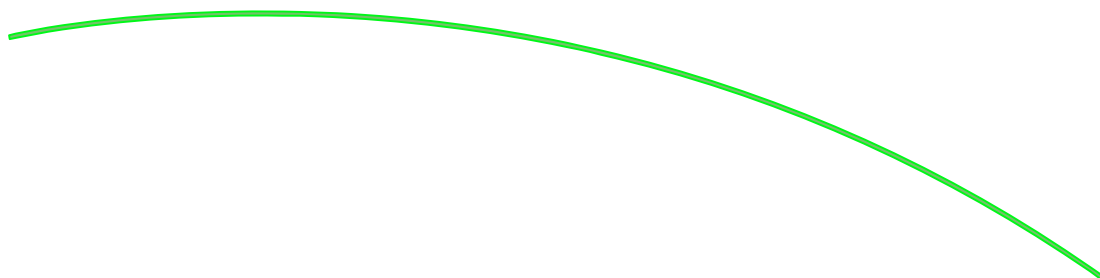


AGRARFÖRDERPOLITIK ZUR LÄNDLICHEN ENTWICKLUNG WELTWEIT

ANSÄTZE FÜR EINE NEUORIENTIERUNG

Tobias Reichert



Zusammenfassung

Die Landwirtschaft steht weltweit vor neuen, komplexen Herausforderungen. Drastisch steigende Lebensmittelpreise, Klimawandel und die Übernutzung von Ressourcen wie Wasser und Böden machen die Bekämpfung des Hungers immer komplizierter. Weder die alten Mechanismen der Förderung einer intensiven Landwirtschaft noch das pure Vertrauen auf die Marktkräfte werden die Probleme lösen können. Das vorliegende Hintergrundpapier beschreibt erste Ansätze, wie agrarpolitische Unterstützungs- und Fördermaßnahmen gestaltet werden können, so dass sie den alten und neuen Herausforderungen gerecht werden.

Impressum

Autor:

Tobias Reichert

Herausgeber:

Germanwatch e.V.

Büro Berlin

Voßstr. 1

D-10117 Berlin

Telefon 030/288 8356-0, Fax -1

Internet: <http://www.germanwatch.org>

E-mail: info@germanwatch.org

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

Dezember 2007

Bestellnr.: 07-1-06

Dieses Hintergrundpapier kann im Internet abgerufen werden unter:

<http://www.germanwatch.org/handel/agrar07.htm>

Erstellt im Rahmen des Kooperationsprojekts *Agrar- und entwicklungspolitische Förderinstrumente zur ländlichen Entwicklung*. Das Projekt wird gefördert durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Gedruckt auf 100% Recycling-Papier

Inhalt

1	Einführung	4
2	Herausforderungen für die Landwirtschaft.....	4
2.1	Hungerbekämpfung und ländliche Entwicklung	4
2.2	Steigende Lebensmittelpreise	5
2.3	Klimawandel.....	5
2.4	Wasserverbrauch, Bodenerosion und Entwaldung	6
3	Die Rolle von Agrarpolitik und Subventionen.....	7
4	Die Gesundheitsprüfung der Europäischen Agrarpolitik.....	10
5	Ansätze für Kriterien	10

1 Einführung

Die Gestaltung der Agrarpolitik 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 so gestaltet werden können, dass sie diesen Herausforderungen begegnen, ohne die in der Vergangenheit beobachteten negativen Auswirkungen zu haben.

Dieses Hintergrundpapier zeigt die globalen Herausforderungen für die Landwirtschaft auf und diskutiert die Wirkungen von Agrarpolitiken 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*¹“. Aus den Studienergebnissen sind erste Ansätze für die Ausrichtung von Förderpolitiken abgeleitet worden, um im weiteren gesellschaftlichen Diskurs allgemeine Kriterien für gesellschaftliche Leistungen der ländlichen Räume zu erarbeiten, die relevant für nationale und internationale Politikfelder sind. Diese Kriterien werden in die Debatte um die Gesundheitsprüfung der EU-Agrarpolitik (Health-Check) eingespeist, die voraussichtlich im November 2008 abgeschlossen sein soll und dienen weiterhin als Grundlage für einen gesellschaftlichen Diskurs über die Ausrichtung von Förderpolitiken weltweit.

2 Herausforderungen für die Landwirtschaft

2.1 Hungerbekämpfung und ländliche Entwicklung

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. Im 20. Jahrhundert konnte die Pro-Kopf-Produktion von Nahrungsmitteln trotz einer Verdreifachung der Bevölkerungszahl in diesem Zeitraum gesteigert werden. Wichtigster Grund war eine stark gesteigerte Flächenproduktivität. Trotzdem konnte der Hunger nicht beseitigt werden – in den letzten zehn Jahren ist sogar wieder ein Anstieg der Zahl der Hungernden zu beobachten. Auf dem Welternährungsgipfel 1996 wurde beschlossen, die Zahl der Hungernden in der Welt von damals 800 Millionen bis 2015 zu halbieren. Heute hungern mehr als 850 Millionen Menschen.

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. Obwohl Frauen vor allem in Entwicklungsländern für den größten Teil der Grundnahrungsmittelproduktion verantwortlich sind, sind sie stärker von Hunger betroffen als Männer.

Damit kommt der Landwirtschaft eine zentrale Rolle bei der Armuts- und Hungerbekämpfung zu: Die Erträge müssen weiter steigen, um eine wachsende Weltbevölkerung zu ernähren, und dies muss so geschehen, dass besonders Kleinbäuerinnen und -bauern

¹ www.germanwatch.org/handel/shkaese.htm (Förderansätze zur ländlichen Entwicklung - Käsestraße), www.germanwatch.org/handel/milsamb.htm (Chancen zur ländlichen Entwicklung in Sambia)

davon profitieren. Wenn sie ihr Einkommen verbessern können, ist dies das wirksamste Instrument um Armut und Hunger zu bekämpfen. Gleichzeitig darf die höhere Produktion nicht dazu führen, dass die globalen und lokalen Ressourcen zerstört werden, auf die die Landwirtschaft in besonderer Weise angewiesen ist.

2.2 Steigende Lebensmittelpreise

Der seit Jahrzehnten vorherrschende Trend zu sinkenden Preisen für landwirtschaftliche Produkte scheint unterbrochen. Die Preise für Weizen sind um 80 Prozent gestiegen. Experten vermuten zwar, dass dieses Preishoch nicht von Dauer ist. Dennoch gehen sie davon aus, dass der Preis für Getreide nicht wieder auf das niedrige Niveau der Vorjahre sinken wird. Auch viele andere Agrarprodukte sind so teuer wie seit langem nicht mehr. Besonders deutlich ist dies bei Milch und Milchprodukten, für die sich die Weltmarktpreise zwischen September 2006 und September 2007 mehr als verdoppelt haben. Besonders negativ betroffen sind Konsumenten in Entwicklungsländern, deren Ernährungssicherheit noch stärker gefährdet ist.

Gleichzeitig bieten höhere Preise für Agrarprodukte auch Chancen für viele Produzenten weltweit, die jahrelang nicht mehr existenzsichernde Erzeugerpreise aushalten mussten. Das hat sich im Milchsektor deutlich gezeigt. In Deutschland konnten Milcherzeuger im Jahr 2007 kostendeckende Preise für ihre Milch erlangen. Diese Preiserholung hat außerdem dazu geführt, dass die EU-Kommission die Exportsubventionen für Milchprodukte aussetzen konnte. Dadurch ist zunächst das direkte Exportdumping mit Ausfuhrerstattungen in Drittländer (Entwicklungsländer) beendet. Eine dauerhafte Stabilisierung der Erzeugerpreise auf höherem Niveau eröffnet auch Möglichkeiten für Kleinbauern in Entwicklungsländern, ihre Produktion und ihr Einkommen zu erhöhen. Dies vor allem dann, wenn nationale Agrarpolitik und Entwicklungshilfe diesen lange vernachlässigten Sektor wieder stärker fördern.

Die Ursachen für diesen Preisanstieg sind komplex. Langfristige Trends mischen sich mit kurzfristigen Schwankungen – von denen allerdings viele sehr wohl Vorboten langfristiger Veränderungen sein können. Analysten sehen als wichtigste Einflussfaktoren:

- Steigende Nachfrage aus den bevölkerungsreichen, rasch wachsenden Schwellenländern wie China und Indien – was aber auch die eigene Agrarproduktion in den Ländern selbst angekurbelt hat;
- Veränderung der Ernährungsgewohnheiten hin zu tierischen Produkten – gerade in diesen Ländern;
- Schnell wachsende Nachfrage nach Energie und Treibstoff 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.

Bei den durch Wetterextreme zunehmend häufigeren Ernteausfällen handelt es sich vermutlich schon um Vorboten des zu erwartenden Klimawandels.

2.3 Klimawandel

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

schwankungen und -ausfällen führen. Das wird auch direkt die Weltmarktpreise beeinflussen, wie derzeit beim Preisanstieg zu beobachten 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 die industrielle Produktion und gesellschaftliches 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. Durch den zunehmenden Einsatz von Maschinen, den energieintensiven 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 der Umwandlung von Wald und Grünland in landwirtschaftlich genutzte Flächen wird das in Bäumen und Boden gespeicherte Kohlendioxid freigesetzt.

2.4 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, in denen es nicht genügend Wasser gibt. 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 Regenfeldbau 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.

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 dichten 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.

3 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 Maßnahmen führten nicht zu einem existenzsichernden Einkommen vieler Bäuerinnen und Bauern in 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 in Afrika zunehmend importierte Grundnahrungsmittel.

In einigen asiatischen Ländern wie 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 kleinstrukturiert 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-)Subventionswettkampf zwischen den beiden Wirtschaftsmächten um Anteile auf den Weltmärkten. Um die Anreize zur Überproduktion zu begrenzen, wurde das Subventionssystem verändert und die Garantiepreis- und Interventionssysteme gesenkt oder abgeschafft. Damit wurde die Agrarpolitik auch an die neu eingeführten Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) für Agrarsubventionen angepasst. 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. Zusätzlich gibt es Zahlungen für Agrarumweltprogramme, ländliche Entwicklung und Investitionsbeihilfen. In den USA wurde dagegen eine Kopplung 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.

In den meisten Entwicklungsländern wurde die öffentliche Unterstützung für die Landwirtschaft zurück gefahren 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 Preisstabilisierung.

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

Zusammenfassung der Fallstudienenergebnisse

In der Fallstudie „Förderansätze zur ländlichen Entwicklung – Arbeitsplatzeffekte 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 Veredlung 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.

4 Die Gesundheitsprüfung der Europäischen Agrarpolitik

Mit der 2003 beschlossenen Reform wurden in der Europäischen Agrarpolitik direkte Produktionsanreize weitgehend abgeschafft. Dadurch 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 ist, dass der größte Teil 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 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.

Durch die Maßnahmen der finanziell schlechter ausgestatteten „zweiten Säule“ sollen dagegen ausdrücklich gesellschaftliche Ziele wie Umweltschutz und ländliche Entwicklung verfolgt werden. 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 hat im Rahmen der für 2008 vorgesehenen „Gesundheitsprüfung“ vorgeschlagen, die Direktzahlungen an die größten Empfänger zu kürzen. Zudem sollen alle Direktzahlungen im Zuge der so genannten „Modulation“ gekürzt und in die zweite Säule umgeschichtet werden. Damit sollen auch zusätzliche Maßnahmen zur Förderung klimafreundlicher und wassersparender Anbaumethoden und der Erhaltung der Biodiversität gefördert werden. Darüber hinaus soll die Forschung zur Weiterentwicklung von Agrokraftstoffen begünstigt werden. An den bestehenden Zielen der zweiten Säule soll sich nichts ändern. Auch geht der Vorschlag der Kommission nicht auf den Abbau der verbleibenden Exportsubventionen ein.

Die Vorschläge der Kommission gehen damit in Richtung einer stärkeren Orientierung der Subventionen an öffentlichen Leistungen und neuen globalen Herausforderungen. Sie gehen jedoch nicht weit genug, und wichtige Aspekte wie die Abschaffung der Exportsubventionen fehlen ganz.

5 Ansätze für Kriterien

Die in Abschnitt 2 dargestellten Herausforderungen sind gravierend. Deshalb gilt es alle Formen der Förderung der Landwirtschaft und insbesondere die Subventionen darauf auszurichten, allen Herausforderung wirksam zu begegnen.

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. So eine Ausrichtung entspricht auch den von der FAO definierten Freiwilligen Leitlinien für die Umsetzung des Rechts auf Nahrung.

Wie auch in den oben genannten 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 Agrarfor-

schung, 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 Methoden und Praktiken. Im Fallbeispiel Sambia war die Förderung der Tiergesundheit bei lokalen Rassen erfolgreicher als frühere Versuche, Hochleistungskühe aus europäischer und US-amerikanischer Zucht einzuführen. Die Bedeutung traditionellen und lokalen Wissens wird auch in den Empfehlungen des Berichts von 400 Wissenschaftlern im Rahmen des International Assessment of Agricultural Science and Technology for Development (IAASTD) hervorgehoben, die Anfang 2008 verabschiedet werden sollen.

Neben den Beschäftigungs- und Armutswirkungen wird auch die Anpassungsfähigkeit der Anbaumethoden an schwankende Wetterbedingungen zu einem zunehmend wichtigen Kriterium. Kleinräumige und vielfältige Anbausysteme sind hier tendenziell besser geeignet als großflächige Monokulturen. 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.

Schnell zunehmen wird auch die Bedeutung von Klimaschutz in der Landwirtschaft. Dabei 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. Zudem müssen die Emissionen aus der Landnutzungsänderung (Abholzung von Wald, Umbruch von Grünland) minimiert werden.

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 Tierassen.

Industrie- und Entwicklungsländer stehen vor unterschiedlichen Aufgaben. In den meisten Entwicklungsländern muss zunächst die offizielle Unterstützung für die Landwirtschaft erhöht werden. Neben höherer Entwicklungshilfe ist dabei auch eine entsprechende Prioritätensetzung in den nationalen Budgets entscheidend. In Industriestaaten sind dagegen die staatlichen Unterstützungsmaßnahmen und Subventionen für die Landwirtschaft in der Regel schon ausreichend hoch. Sie müssen allerdings so umgestaltet werden, dass sie effektiv auf die neuen Herausforderungen ausgerichtet werden und zugleich sicher gestellt wird, dass sie keine negativen Auswirkungen auf Drittländer haben.

Die multilateralen, vor allem durch die WTO definierten Kriterien für Agrarsubventionen, können dabei unterstützend wirken, indem sie die Anforderungen an handelsverzerrende Effekte strikter formulieren, und gleichzeitig die gezielte Förderung von Ernährungssicherheit, Umwelt- und Ressourcenschutz sowie ländlicher Entwicklung erleichtert wird. Die Verhandlungen der Doha-Runde der WTO stagnieren derzeit allerdings, und eine grundlegende Reform der Subventionsregeln wurde durch die Industriestaaten von der Tagesordnung gedrängt.

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 zusammengeslossen, 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 Monatszeitung ‚Unabhängige Bauernstimme‘ heraus. Seit zehn Jahren erscheint im AbL-Verlag das Jahrbuch ‚Der Kritische Agrarbericht‘.

AbL • Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V.

Bundesgeschäftsstelle
Bahnhofstraße 31
D-59065 Hamm/Westf.
Tel: +49 (0)2381 9053172

E-Mail: thomsen@abl-ev.de

www.abl-ev.de

Germanwatch

Germanwatch setzt sich seit 1991 für eine soziale und ökologische Gestaltung der Globalisierung ein. Wir arbeiten u.a. auf folgende Ziele hin:

- **Handels- und agrarpolitische Rahmensetzungen für weltweite Ernährungssicherheit und nachhaltige Landwirtschaft**
- **Einhaltung sozialer und ökologischer Standards durch multinationale Unternehmen**
- **Wirkungsvolle, gerechte Instrumente und ökonomische Anreize für den Klimaschutz**
- **Ökologisches und soziales Investment**

Durch den Dialog mit Politik und Wirtschaft sowie durch Medien- und Öffentlichkeitsarbeit fördert Germanwatch notwendige Denk- und Strukturveränderungen. Die ökonomische und ökologische Umorientierung im Norden ist die Voraussetzung dafür, dass die Menschen im Süden unter menschenwürdigen Bedingungen leben und alle Regionen sich nachhaltig entwickeln können.

Auch Sie können sich für diese Ziele engagieren. Werden Sie Germanwatch-Mitglied oder unterstützen Sie uns durch eine Spende.

Bank für Sozialwirtschaft AG
BLZ 100 205 00
Kto. 32 123 00

Germanwatch Büro Berlin

Voßstraße 1
D-10117 Berlin
Tel.: +49 (0) 30 - 28 88 356-0

Germanwatch Büro Bonn

Dr. Werner-Schuster-Haus
Kaiserstraße 201
D - 53113 Bonn
Tel.: +49 (0) 228 - 60492-0

E-Mail: info@germanwatch.org

www.germanwatch.org