

Zwei Fliegen mit einer Klappe

Weniger EU-Subventionen – mehr Geld für die Hungerbekämpfung

von Bernhard Walter

Die Zahl der Hungernden soll bis zum Jahre 2015 um die Hälfte reduziert werden. Dieses Ziel wurde im Juni 2002 auf dem Welternährungsgipfel in Rom bekräftigt. Dafür sind erhebliche Gelder notwendig. So spricht die FAO von jährlich 24 Milliarden US-Dollar, die für den Kampf gegen den Hunger benötigt werden. In einer gemeinsamen Aktion „Konversion gegen den Agrarprotektionismus“ schlagen Evangelischer Entwicklungsdienst, Brot für die Welt, Misereor und Germanwatch vor, einen Teil der Agrarsubventionen, die im Zuge der EU-Osterweiterung und WTO-Verhandlungen abgebaut werden müssen, für die ländliche Entwicklung in den armen Ländern umzuwidmen.

Die Vorschläge von Agrarkommissar Fischler zur Halbzeitbewertung der EU-Agrarpolitik im Juli 2002 stoßen in zwei Richtungen:

Erstens versuchen sie, die EU-Agrarpolitik WTO-kompatibler zu gestalten. Durch die Entkoppelung der Subventionen von der Produktion sollen zum einen Überschüsse abgebaut und die Weltmärkte entlastet werden. Dadurch können sich die Weltmarktpreise erholen, die sich zum Leidwesen vieler Bauern, die ohne Subventionen produzieren müssen, auf einem historischem Tiefstand befinden. Zum anderen werden die direkten Einkommensübertragungen in so genannte „Green-Box“-Maßnahmen des WTO-Regelwerks überführt. Sie sind somit vor einem weiteren Abbau in den laufenden Verhandlungen des WTO-Agrarabkommens weitgehend geschützt.

Zweitens soll durch die Umstellung der Subventionsprogramme (Modulation) die „Zweite Säule“ der EU-Agrarpolitik ausgebaut werden – hin zur Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft mit qualitativ hochwertigen Produkten und zur Stärkung der vielfältigen Funktionen der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes. Auch dies bedeutet eine deutliche Kehrtwende: weniger Exportorientierung und eine stärkere Berücksichtigung von Verbraucher-, Umwelt- und Tierschutz.

Auswirkungen der EU-Agrarreform auf die armen Länder

Wird die EU-Agrarpolitik durch diese Vorschläge auch ihrer internationalen Verantwortung gerecht? Wie sind die angestrebten Änderungen aus Sicht der Entwicklungsländer und unter den Aspekten der Sicherung der Welternährung einzuordnen? Die Erfahrungen der Vergangenheit wecken eher Skepsis.

- So bleibt fraglich, ob die Verzerrungen auf den internationalen Agrarmärkten durch die angestrebte Reform der EU-Agrarpolitik wirklich abgebaut werden. Können die Entwicklungsländer ihre eigene Nahrungsmittelproduktion angesichts der Konkurrenz von Dumpingprodukten aus den reichen Industrieländern nachhaltig und ressourcenschonend steigern? Das Subventionsniveau der EU-Agrarpolitik wird auch nach Umsetzung der angestrebten Reformen noch sehr hoch sein. Durch das neue Agrargesetz der USA steigen die Ausgaben für die Unterstützung des Agrar- und Ernährungssektors in den OECD-Staaten sogar steil an.
- Wird die asymmetrische Öffnung der Märkte von Industrie- und Entwicklungsländern ausgeglichen? Wird der EU-Agrarmarkt nun wirklich of-

ener für Produkte aus den Entwicklungsländern und der Protektionismus abgebaut? Oder schafft die EU nicht eher durch erhöhte Standards in den Bereichen Lebensmittelsicherheit, Umwelt und Tierschutz neue diskriminierende Handelshemmnisse für Entwicklungsländer?

- Wäre nicht eine *globale* Agrarwende notwendig, die Umweltschutz, Armuts- und Hungerbekämpfung miteinander verknüpft? Könnte nicht ein Teil der Agrarsubventionen der OECD-Staaten für die internationale Unterstützung zur Verbesserung der ländlichen Nachhaltigkeit und für die globale Ernährungssicherung in Entwicklungsländern verwendet werden? Aus der Perspektive der Entwicklungsländer ist es ein Skandal, dass die OECD-Staaten für die Unterstützung ihrer Agrarsektoren jährlich 360 Milliarden US-Dollar ausgeben, während insgesamt für offizielle Entwicklungszusammenarbeit nur 53 Milliarden US-Dollar bereitgestellt werden. Zusätzlich verschärft wurde die Situation für die Bauern in den Entwicklungsländern durch Kürzungen von Geldern für die Entwicklung des ländlichen Raumes.

Wie kann ein Interessenausgleich zwischen den Anliegen der europäischen Landwirtschaft und denen der Entwicklungsländer erreicht werden? So dass einerseits es nicht zu sozialen Verwerfungen bei den Bauern in Europa kommt und die EU-Osterweiterung und die Entwicklung zu einer nachhaltigen europäischen Landwirtschaft gelingt. Und andererseits die Zahl der weltweit Hungernden bis zum Jahre 2015 auf die Hälfte reduziert und die Ernährungssicherheit erhöht wird.

Das Geld ist da

Bei den laufenden Agrarverhandlungen der WTO geht es unter anderem um die weitere Reduzierung der entwicklungspolitisch schädlichen Agrarexportsubventionen und den Abbau anderer handelsverzerrender Agrarunterstützungen. Von den insgesamt 360 Milliarden US-Dollar Agrarsubventionen stehen mindestens 250 Milliarden US-Dollar auf dem Prüfstand. Wenn sich der nächste Schritt der Reduzierung in der Größenordnung des ersten Liberalisierungsschritts durch die Uruguay-Runde abspielt, dann ist mit einer weiteren Reduktionsverpflichtung von 20 bis 30 Prozent zu rechnen. 50 bis 75 Milliarden US-Dollar werden damit an Ressourcen in den OECD-Staaten frei. Wem kommen diese Gelder zugute?

Zum Teil den Verbrauchern und den öffentlichen Haushalten, zum Teil aber werden die Subventionen zugunsten der „Green Box“-Maßnahmen (den WTO-kompatiblen Subventionen) umgeschichtet, weil diese angeblich nicht handelsverzerrend wirken. Durch die Kombination dieser Zahlungen mit der so genannten „cross-compliance“ (der Einhaltung von verpflichtenden Standards in den Bereichen Umwelt, Lebensmittelsicherheit und Tierschutz) werden die Zahlungen innerhalb der Green Box zusätzlich in eine weniger umstrittene Kategorie überführt.

Die Entwicklungsländer beklagen sich bitter über die bisherigen Umschichtungen von Agrarsubventionen der Industrieländer bei der Umsetzung der Beschlüsse der Uruguay-Runde (1995 bis 2000). Die Gesamtunterstützung der EU-Landwirtschaft hat zum Beispiel in der Zeit von 1995 bis 1998 von 90 Milliarden ECU auf 116 Milliarden ECU zugenommen – trotz der Abbauverpflichtungen. Die Subventionen für die erlaubten Ausnahmereiche haben im gleichen Zeitraum in der EU sogar von neun Milliarden ECU auf 43,6 Milliarden ECU zugenommen.

Überdies verlässt das neue Agrargesetz der USA des Jahres 2002 den bisherigen WTO-Pfad und erhöht die Subventionen massiv, um die Weltagarmärkte mit einer neuen Exportoffensive zu erobern.

Die enormen Umschichtungen werden von den Entwicklungsländern als „implementation in bad faith“ bezeichnet. In dieser Größenordnung wird die Subventionierung der EU-Agrarpolitik von den Entwicklungsländern nicht mehr als „handelsneutral“ eingestuft. Sie wird vielmehr als protektionistisch bezeichnet und als eine versteckte Exportsubventionierung angesehen, denn viele Agrarprodukte der EU können unterhalb der Herstellungskosten angeboten werden.

Die Entwicklungsländer fordern das Ende der Umschichtung der Subventionen, indem eine absolute Obergrenze für die WTO-kompatiblen Subventionen der Industriestaaten festgelegt wird. Dies zu akzeptieren würde der EU sehr schwer fallen, weil der Umbau der europäischen Landwirtschaft ins Stocken geriete.

Die Deckelung der Green Box ist ausgesprochen unpopulär in Europa; auch die Umweltverbände stehen ihr skeptisch gegenüber. Sie befürchten, dass die Ökologisierung der EU-Agrarpolitik nicht mehr im vollen Umfange zu finanzieren wäre. Hier liegt ein massiver Interessenkonflikt zwischen Agrarumweltpolitik und Entwicklungspolitik vor.

Konversion des Agrarprotektionismus

Evangelischer Entwicklungsdienst, Brot für die Welt, Misereor und Germanwatch schlagen deshalb in einer gemeinsamen Aktion die Konversion des Agrarprotektionismus vor. Ein Teil der Agrarsubventionen, die im Zuge von Osterweiterung und WTO-Verhandlungen abgebaut werden müssen, soll für umweltpolitische und entwicklungspolitische Maßnahmen verwendet werden.

Die zentrale Forderung, die für die Entwicklungsländer einschneidende Verbesserungen ihrds Agrarsektors und ihrer ländlichen Räume zur Folge hätte, lautet: Eine Erhöhung aller Agrarausgaben der Industriestaaten in der „Green Box“ über die Deckelung hinaus soll nur statthaft sein, wenn im gleichen Ausmaß, in dem die Industriestaaten zusätzlich in „Green Box“-Maßnahmen investieren, auch Finanzmittel für die internationale Unterstützung von Maßnahmen zur Verbesserung der ländlichen Nachhaltigkeit und für die globale Ernährungssicherung bereitgestellt werden.

In der Terminologie der EU-Agrarpolitik könnte man diese Maßnahmen als „Dritte Säule“ bezeichnen. Auf Ebene der EU-Mitgliedsstaaten sollten die Mittel für diese Maßnahmen im Zuständigkeitsbereich der nationalen Agrarretats eingestellt werden. So unterliegt dem BMVEL die Zuständigkeit für Welternährung, internationale Agrarpolitik und FAO. Haushaltstechnisch wäre eine Umwidmung der nationalen Agrarsubventionen zugunsten von Welternährung und internationale Nachhaltigkeit kein grundsätzliches Problem.

Aus internationalen Verträgen und Erklärungen ergeben sich verbindliche Verpflichtungen. So bedeuten die Ziele des Welternährungsgipfels, die Zahl der Unterernährten bis zum Jahr 2015 zu halbieren, neben den Verpflichtungen, die auch Entwicklungsländer eingehen müssen, für die EU ein erheblich weitreichenderes finanzielles Engagement, als sie in Mexiko bei der Konferenz über Entwicklungsfinanzierung eingegangen ist. Die FAO schlägt ein „Global Anti Hunger Programme“ vor, welches mit 24 Milliarden US-Dollar ausgestattet werden soll. Auch die NEPAD-Initiative (New Partnership for African Development) und die Ergebnisse des Gipfels für eine nachhaltige Entwicklung in Johannesburg erfordern mehr Engagement für Ernährungssicherheit. Die entsprechenden Programme für die Verwendung der Finanzmittel der „Dritten Säule“ gibt es bereits. Nur ist bisher so gut wie kein (zusätzliches) Geld für sie geflossen. Neben dem FAO-Programm sind zu nennen:

- Die Umsetzung des Kapitels 14 der Agenda 21 zur nachhaltigen Landwirtschaft und ländlichen Entwicklung, bisher „unter ferner liefen“ getätigt durch die Global Environmental Facility (GEF) der Weltbank.
- Die von den Least Developed Countries (LDCs – am wenigsten entwickelte Länder und Nettoimporteure von Nahrungsmitteln) bei der WTO eingeklagte „echte“ Umsetzung der völkerrechtlich verpflichtenden Marrakesh-Erklärung. Diese sieht Kompensationszahlungen für diese Länder bei reformbedingten Weltmarktpreissteigerungen vor.
- Die lange geforderte Erhöhung der staatlichen Verpflichtungen zur Nahrungsmittelkonvention (Food Aid Convention).
- Der Treuhandfonds zur Erhaltung der Agrobiodiversität im Rahmen des „International Undertakings“ bei der FAO zur Umsetzung des Aktionsplans von Leipzig.
- Die Aufstockung der Mittel für die handelsbezogene Unterstützung der Entwicklungsländer (Trade Related Technical Assistance) sowohl bei der EU als auch ihrer Mitgliedsstaaten. Dadurch sollen die Entwicklungsländer in die Lage versetzt werden, die höheren EU-Standards beim Export in die EU zu erfüllen.

Eine neue Welternährungsordnung

Alle diese Maßnahmen zusammen, die sich zum Teil überschneiden, könnten eine gute Grundlage bilden für eine neue „Welternährungsordnung“, die dringend benötigt wird. Die weitere Liberalisierung des Agrar, und Ernährungssektors, von den meisten Regierungen propagiert, ist nur akzeptabel, wenn gleichzeitig das Sicherheitsnetz für die Belange der Welternährung gestärkt wird. Deswegen sollte eine Verbindung zwischen dem Abbau des EU-Agrarprotektionismus und der weltweiten Ernährungssicherheit hergestellt werden. Dem Ende von nationalen Agrarpolitiken durch die Globalisierung über das WTO-Regelwerk muss eine globale Gestaltung durch die internationale Agrarpolitik folgen.

In diesem Kontext sollte auch die europäische Agrarpolitik ihre internationale Verantwortung wahrnehmen. Welche Bedeutung der weltweiten Ernährungssicherheit auch für die Friedenssicherung zugeschrieben wird, kommt in einem Entschließungsantrag der Bundesregierung zum Ein-

satz bewaffneter deutscher Streitkräfte bei der Unterstützung der gemeinsamen Reaktion auf terroristische Angriffe gegen die USA vom 16. November 2001 zum Ausdruck. Dort heißt es unter anderem:

„Auf der Grundlage eines umfassenden Sicherheitsbegriffs bedeutet dies, den Ausgleich zwischen Arm und Reich ins Zentrum einer globalen Friedenspolitik zu rücken. (...) Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, eine Vorreiterrolle in der Bekämpfung des Welthungers einzunehmen. Gemeinsam mit der FAO soll ein bilateraler Fonds zur Stärkung der ländlichen Räume in den ärmsten Regionen der Welt aufgelegt werden.“ (1)

Die anstehende Reform der EU-Agrarpolitik sollte daher verbunden werden mit dem Zugeständnis an die Entwicklungsländer, in Bezug auf eine „Development Box“ (2) in Verhandlungen zu treten. Besonders zu berücksichtigen sind die nicht-handelsbezogenen Anliegen der Entwicklungsländer (Ernährungssicherung, ländliche Beschäftigung, Armutsbekämpfung) und der verbesserte Zugang ihrer Agrarprodukte zu den Märkten der Industriestaaten.

Jedoch steht auch weiterhin die Effizienz des gesamten EU-Subventionssystems auf dem Prüfstand. Zum einen ist eine soziale Staffelung der Subventionszahlungen notwendig, um mehr Verteilungsgerechtigkeit innerhalb der EU-Landwirtschaft zu erreichen und die Akzeptanz bei den Steuerzahlern zu erhöhen. Zum anderen decken die momentanen Erzeugerpreise nur in den wenigsten Regionen der EU die Produktionskosten. Permanent Überschüsse zu Weltmarktpreisen zu erzeugen, ist ohne ein hohes Subventionsniveau langfristig nicht möglich. Zur Zeit profitieren eher

Agrarhandel, Verarbeitungssektor, Lebensmittel-einzelhandel und in Konsequenz auch die Verbraucher von den niedrigen Agrarpreisen.

Die Konversion des Agrarprotektionismus könnte die kommenden staatlichen Investitionen in die „Agrarwende“ innerhalb der EU mit dem Engagement für eine „Agrarwende“ in den Entwicklungsländern verbinden. Sie kann ein Ausweg sein, damit die EU-Agrarpolitik global nachhaltiger wird. Nach der permanenten Schädigung durch die EU-Agrarpolitik – zuletzt durch die BSE-Krise – sollten die Entwicklungsländer ein positives Signal bekommen, um Agrar- und Umweltpolitik mit Entwicklungs- und Handelspolitik *kohärenter* auszufestalten. Die Rüstungskonversion ist angetreten mit dem Schlagwort: „Macht Schwerter zu Pflugscharen“. Bei der anstehenden Konversion könnte es heißen: „Macht Subventionen zu Pflugscharen!“

Anmerkungen

- (1) Deutscher Bundestag Drucksache 14/7513, Punkt 8.
- (2) Zur Diskussion um die Einführung einer „Development Box“ siehe den Beitrag von Rudolf Buntzel in diesem Agrarbericht.

Autor

Dr. Bernhard Walter, Agraringenieur, arbeitete von März bis August 2002 in Berlin als Referent für Welternährungsfragen beim Evangelischen Entwicklungsdienst.

Rainweg 9
74629 Untersteinbach
Telefon: 0 79 49/674
E-Mail: BM.Walter@t-online.de