

Die internationale Verantwortung der europäischen Agrarpolitik – der blinde Fleck der EU-Agrarreform? – Friedrich Wacker, BMELV -

Podiumsgespräch im Rahmen der Landwirtschaftstagung „Grüner und gerechter? EU-Agrarreform und heimische Landwirtschaft“, 11./12. April 2013, Evangelische Akademie Hofgeismar

Die europäische Agrarpolitik wird ihrer internationalen Verantwortung nicht gerecht, so zumindest lautet der plakative Vorwurf vieler kirchlicher und zivilgesellschaftlicher Entwicklungsorganisationen. Unterlegt wird dieser Vorwurf mit dem Hinweis auf vermeintliche negative Auswirkungen der europäischen Agrarpolitik auf Entwicklungsländer, die dadurch in ihrer Ernährungssicherung gefährdet werden.

Die europäische Agrarpolitik, kurz GAP genannt, verfolge – so das kritische Credo – eine aggressive Wachstums- und Exportstrategie, die sich der Mittel von Exportsubventionen und Preisdumping bediene. Das Bekenntnis zur Rolle der Landwirtschaft der EU bei der globalen Ernährungssicherung werde nur als „willkommenes Argument“ gewertet, „Wirtschaftswachstum und Exportgeschäfte zu rechtfertigen“. Vorrangig würden die Interessen der europäischen Ernährungs- und Agrarindustrie bedient.

Ist dieses Negativurteil zu rechtfertigen?

Es wird Sie nicht überraschen, dass ich entschieden widerspreche. Die Vorwürfe zeichnen ein Zerrbild der europäischen Agrarpolitik, das durch die Fakten nicht zu belegen ist.

Geleugnet werden insbesondere die Erfolge der grundlegenden Reformen der GAP seit 1992.

Lassen Sie uns zunächst einen Blick auf den gesetzlichen Auftrag werfen, der der europäischen Agrarpolitik zugrunde liegt.

Nach Art. 39 der Verträge ist es Aufgabe der GAP, die Versorgung der Bevölkerung mit preiswerten Lebensmitteln sicherzustellen und der Landwirtschaft eine angemessene Lebenshaltung zu ermöglichen; zu diesem Zweck sollen die landwirtschaftliche Produktivität gesteigert und die Märkte stabilisiert werden. Adressaten dieser Politik sind vorrangig die europäischen Landwirte und Verbraucher.

Diese Ziele wurden bereits 1957 formuliert und gelten bis heute unverändert.

Die GAP hat ihren gesetzlichen Auftrag erfolgreich erfüllt. Die Versorgung der Bevölkerung ist sichergestellt; die Produktivität wurde eindrucksvoll gesteigert.

- Heute ernährt ein Landwirt in Deutschland etwa 140 Personen, vor 50 Jahren waren es nur ca. 20 Personen.
- Lebensmittel waren noch nie so preiswert wie heute.
- Lebensmittel haben bis in jüngster Zeit die Inflation gebremst.
- Der landwirtschaftliche Strukturwandel ist langsamer verlaufen, als dies ohne agrarpolitische Unterstützung der Fall gewesen wäre.

Wie wurde dies erreicht?

Vorrangiges Ziel der Agrarpolitik in den 70er und 80er Jahren war es, ein möglichst hohes Erzeugerpreisniveau durchzusetzen, die Märkte zu stabilisieren und so Einkommen und Wohlstand der Landwirtschaft zu fördern.

Dazu wurde der europäische Agrarmarkt durch einen hohen Zollschutz vor Importen geschützt; den Binnenmarkt hat man durch ein ausgeklügeltes System von Quoten- und Interventionsmechanismen sowie Produktbeihilfen reguliert. Auf diese Weise wurde die Produktion angekurbelt und die Intensität der Erzeugung erhöht.

Das Ziel der ausreichenden Eigenversorgung wurde nicht nur erfüllt, sondern bald große Überschüsse erzeugt. Überschüsse mussten vernichtet oder mit Hilfe von Exportsubventionen auf dem Weltmarkt abgesetzt werden.

Agrarexporteure wie die USA beklagten den unfairen Wettbewerb. Nettoimporteure, vor allem Entwicklungsländer nutzten das Angebot künstlich verbilligter Nahrungsmittel, vernachlässigten vielfach gleichzeitig die Förderung der eigenen Landwirtschaft. Milchseen, Butterberge und Vernichtungsaktionen bei Obst- und Gemüse prägten lange Zeit das Bild der Landwirtschaftspolitik – ein Bild, das fortwirkt und für einige nach wie vor Gültigkeit hat.

Spätestens Anfang der 90er Jahre war klar, dass diese Politik nicht aufrechterhalten werden konnte und durfte. Vor allem die WTO hat uns zu weitreichenden Reformen gezwungen:

- Die staatliche Regulierung der Agrarmärkte wurde drastisch zurückgefahren.

- Für die Produktionsentscheidungen der Landwirte sind jetzt Marktsignale ausschlaggebend; dies eröffnet unternehmerische Spielräume, verstärkt aber auch den Wettbewerbsdruck.
- Der Zollaußenschutz wurde gelockert; Agrargüter finden jetzt leichteren Zugang zum europäischen Markt. Europa hat sich vor allem den Exporteuren aus den Entwicklungsländern geöffnet. Ihnen wird Zollermäßigung für die Einfuhr ihrer Waren gewährt.
Die 40 ärmsten Länder können alle Waren außer Waffen zollfrei in die EU liefern. 73 % der Agrarimporte bzw. Waren im Wert von 80 Mrd. € der EU stammen zollfrei oder zu niedrigen Zöllen aus Entwicklungs- und Schwellenländern (49% der EU-Agrarexporte, bzw. 48 Mrd. €).
Entwicklungs- und Schwellenländer liefern mehr Agrarprodukte in die EU als in die USA, Kanada, Japan, Australien und Neuseeland zusammen..
- Die staatlichen Eingriffe in die Märkte wurden drastisch zurückgeführt.
Die einstigen Überschüsse sind verschwunden.
Exportsubventionen spielen faktisch keine Rolle mehr.
1993 wurden noch mehr als 10 Mrd € an Exporterstattungen gezahlt.
2013 sind hierfür nur noch 90 Mio € veranschlagt.
Nach Auffassung der Bundesregierung kann auf Exportsubventionen für Agrarprodukte vollständig verzichtet werden.

- Produktbezogene Beihilfen wurden in der EU weitgehend, in Deutschland vollständig in entkoppelte Direktzahlungen umgewandelt. Diese sind nicht an die Produktion, sondern nur an eine ordentliche Bewirtschaftung der Flächen gebunden.
Zusätzlich müssen die hohen europäischen Standards im Tier-, Natur-, Umwelt- und Verbraucherschutz eingehalten werden. Bei Verstößen werden die Zahlungen gekürzt. Diese Zahlungen sind nach übereinstimmender Auffassung von Ökonomen und internationalen Organisationen wie der WTO und der OECD nicht oder nur minimal handelsverzerrend.
Ein Preisdumping – wie von vielen NGOs behauptet – geht von dieser Form der Zahlungen nicht aus.
- Zusätzlich wurden Programme zur gezielten Förderung von Umwelt, Landschaft, zur Diversifizierung ländlicher Räume und zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit in einer zweiten Säule der Agrarpolitik gebündelt und finanziell ausgebaut.
- Die jüngste Reform, über die in den nächsten Monaten im sog. Trilog zwischen Rat, Kommission und Europäischen Parlament entschieden wird, führt die Logik der bisherigen Reformen fort.
Dabei werden die Beiträge der GAP zum Schutz der Biodiversität, des Klimas, der Umwelt und zur Entwicklung ländlicher Räume gestärkt.

Fazit

Seit dem Beginn der Reform der Agrarpolitik in 1992 wurden schrittweise die negativen externen Effekte der europäischen Agrarpolitik beseitigt.

Vorwürfe, die europäische Agrarpolitik unterlaufe die Anstrengungen der Entwicklungsländer bei der Überwindung von Hunger und Armut, sind nicht länger haltbar.

Um es in der Sprache der Entwicklungspolitik zu formulieren: „The common agricultural policy does no harm!“.

Die europäische Agrarpolitik hat in zunehmenden Maß wichtige Aspekte internationaler Verantwortung aufgegriffen und zum Ausgangspunkt ihrer Reformen gemacht.

Mit dem jüngsten Reformpaket erhebt die Europäische Union, d.h. Kommission, Rat und EP, den Anspruch, mit der Agrarpolitik auch einen Beitrag zur Bewältigung der sog. globalen Herausforderungen zu leisten. In der Begründung der Reformvorschläge werden Beiträge zur Sicherung der Welternährung, zum Erhalt der Biodiversität oder zum Schutz des Klimas explizit genannt.

Die heutige Ausrichtung der Agrarpolitik wird nachdrücklich auch von der Bundesregierung unterstützt.

Bundesministerin Aigner hat die Sicherung der Welternährung im Rahmen der Diskussion über eine Charta für Landwirtschaft zum prioritären Politikfeld erklärt.

Die Bundesregierung unterstützt nicht nur entsprechende Aktivitäten der Europäischen Union, sondern unterstützt aktiv

- Projekte in Entwicklungsländer,
- fördert die Entwicklung internationaler Standards guter Regierungsführung im Rahmen des Welternährungsausschusses,
- ist bei der Regulierung der Agrarrohstoffmärkte initiativ oder engagiert sich in der internationalen Forschungszusammenarbeit.

Zusammenfassend

Internationale Verantwortung und internationale Zusammenarbeit prägen zunehmend die europäische und nationale Agrarpolitik.

Wichtig ist hierbei das koordinierte Zusammenwirken der verschiedenen Ressorts.

Zur Bekämpfung des Hungers in der Welt ist beispielsweise das Zusammenwirken verschiedener Politiken, neben der Agrarpolitik der Entwicklungs-, der Handels-, Forschungs-, Klima- und Außenpolitik notwendig.

Koordinierung und Transparenz sind Voraussetzungen für kohärentes politisches Handeln.

Die Bundesregierung hat daher letztes Jahr einen Ressortkreis zur Verbesserung von Transparenz und Koordinierung der Entwicklungspolitik ins Leben gerufen. Dabei ist wichtig, dass die EU nicht in Konkurrenz zu den Mitgliedstaaten tritt.

Die Nutzung der langen Erfahrungen der Mitgliedstaaten in der internationalen Zusammenarbeit mit den Entwicklungs- und Schwellenländern und das transparente und koordinierte Auftreten der EU als Ganzes stellt sicher, dass internationale Verantwortung nicht der „Blinde Fleck der europäischen Agrarpolitik“ ist.