

Agrarwende in Europa – Folgen für die Entwicklungsländer

Der Nitrofen-Skandal zeigt, dass auch die ökologische Landwirtschaft nicht vor Krisen gefeit ist. Zum einen ist sie Opfer ihres eigenen Erfolgs geworden. Der Ausbau der regulierenden und kontrollierenden Institutionen hat nicht mit den zweistelligen Wachstumsraten der Branche mithalten können. Zum anderen blieb das Wachstum der ökologischen Landwirtschaft an die Strukturen und Organisationen der konventionellen Landwirtschaft gebunden

und teilt damit deren Skandal und Krisenanfälligkeit.

Die Förderung der ökologischen Landwirtschaft ist Teil der „Agrarwende“, mit der die deutsche Bundesregierung auf die notorischen Lebensmittelkrisen der letzten Jahre – Stichwort: BSE – antwortete. Der Kern dieses nicht in allen Details ausformulierten Projekts ist: *Die Landwirtschaft soll nicht mehr einseitig auf Produktions- und Produktivitäts-*

steigerungen hin ausgerichtet sein, sondern verstärkt die Belange des Verbraucher-, Umwelt- und Tierschutzes berücksichtigen. Mit der Agrarwende realisierte die Politik, dass die immer wieder ausbrechenden Lebensmittelkrisen keine isolierten Skandale oder die Folge verbrecherischer Machenschaften sind, sondern ein systemisches Risiko der konventionellen chemisch-veterinären Landwirtschaft.

Agrarwende und europäische Agrarpolitik

Gegen die Politik der Agrarwende wird eingewandt, dass die Landwirtschaft wie keine andere Wirtschaftsbranche auf *europäischer* Ebene reguliert wird, dass mit Deutschland aber nur eins von 15 Ländern eine Wende für notwendig hält.

Die Dynamik und die Krisen der europäischen Landwirtschaft verdanken sich *nicht* dem Wirken eines freien Marktes, sondern einer spezifischen Form der Regulierung auf *europäischer* Ebene, die Produktions- und Produktivitätssteigerungen belohnt, gleichzeitig aber die potentiellen Korrekturmechanismen des Marktes außer Kraft setzt.

Ziel der gemeinsamen europäischen Agrarpolitik ist die Garantie eines „angemessenen Einkommens“ für die Bauern. Dieses Ziel wird zum einen mit der Beschränkung und Verteuerung von Importen, zum andern mit der Garantie einkommenssichernder Produzentenpreise (von der Nachfrage unabhängi-

ge Interventionspreise) angestrebt. Diese Politik erzeugt systematisch Überschüsse, Butterberge und Milchseen, die zu hohen Kosten vernichtet, gegert oder unter Einsatz von Subventionen auf Drittmärkte exportiert werden. Sie ist nicht nur von hohen Kosten begleitet, sondern in dreierlei Hinsicht auch für die Lebensmittelkrisen mit verantwortlich, denn *erstens* arbeiten die europäischen Agrarbetriebe unter Wettbewerbs- und Kostendruck, die zu ständigen, unter Umständen riskanten Produkt- und Prozessinnovationen (einschließlich minderwertiger Materialmischungen) zwingen; *zweitens* haben die Konsumenten nur geringe Möglichkeiten, das Angebot durch Kaufentscheidungen zu beeinflussen; und *drittens* wird der Marktzugang von Agrarprodukten, die unter ökologisch günstigeren Umständen außerhalb der EU erzeugt wurden, behindert (Beispiel: argentinisches Rindfleisch). Eine Kombination aus Wettbewerbsbeschränkungen (Importquoten)

und Wettbewerb ermöglicht es den europäischen Erzeugern – *und zwingt sie dazu* –, ihre „natürlichen“ Standortnachteile durch den Einsatz von Technik (unter anderem Chemie und Medikamenten) auszugleichen.

Einer Agrarwende kommt aber entgegen, dass die europäische Agrarpolitik selber auf Dauer nicht tragfähig ist und daher halbherzigen, in ihrer Summe aber sichtbaren Reformen unterzogen wurde. *Erstens* ist die europäische Agrarpolitik nicht mit der freihändlerischen Grundphilosophie der Europäischen Integration vereinbar. Die Agrarmärkte der Industrieländer – vor allem der EU – sind die letzten großen Reserven des Protektionismus, und eine Politik, die die Entwicklungsländer zur Öffnung ihrer Märkte zu zwingen sucht, gleichzeitig aber einen riesigen Markt

gegen Importe abdichtet, ist auf lange Sicht nicht mit der Aufrechterhaltung eines offenen internationalen Handelsregimes kompatibel. *Zweitens* ist die Agrarpolitik schlicht zu teuer. Sie machte in den achtziger Jahren 80 Prozent (heute 50 Prozent) des EU-Haushalts aus und enthielt, solange sie nicht reformiert wurde, eine kontinuierliche Steigerungsdynamik.

Es ist kennzeichnend für die europäische Agrarpolitik und das sie steuernde Kartell, dass Reformanstöße von außen kommen mussten. Die erste Reformwelle – die „MacSharry-Reformen“ – reagierte auf den internationalen Druck der Uru-

guay-Runde. Der zweite äußere Anstoß zur „Agenda 2000“ kam von der bevorstehenden Osterweiterung der Union in Verbindung mit der drohenden Überforderung des EU-Haushalts: Die Integration mehrerer landwirtschaftlich geprägter mittel- und osteuropäischer Länder war im Rahmen der etablierten Agrarpolitik nicht mehr zu bewältigen. Die Reformen bestanden im Wesentlichen aus einer Senkung der Interventionspreise sowie der partiellen Umwandlung der Leistungen von produktionsbezogenen Subventionen in Direktzahlungen an die Produzenten.

Die von der deutschen Bundesregierung eingeleitete Agrarwende ist der dritte, nun interne Reformanstoß. Eine auf die Agrarwende zielende Politik fügt der Reformdiskussion neben der weltwirtschaftlichen und der finanziellen eine neue Dimension hinzu. Ging es in der Reformsequenz der neunziger Jahre darum, die Agrarpolitik im Interesse des Produzentenkartells neuen widrigen Bedingungen anzupassen, so wird die Landwirtschaft mit der Agrarwende der Intention nach politisch definierten Zielen (und nicht den Produzenteninteressen) untergeordnet.

Die zweite Säule der Agrarpolitik: Die Entwicklung des ländlichen Raumes

Die Auseinandersetzung zwischen dem halbherzigen Reformismus der EU-Agrarbürokratie und dem Projekt der Agrarwende wird sich an dem für 2002/2003 vorgesehenen *mid-term review* der Agenda 2000 entzünden. Diese Evaluierung könnte erweisen, dass die im Rahmen der Agenda erzielten Kostensenkungen die europäische Landwirtschaft noch keineswegs ausreichend auf die Osterweiterung vorbereiten. Darüber hinaus vertritt das deutsche Ministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) anlässlich des *mid-term review* offensiv die Stärkung einer „zweiten Säule“ der europäischen Agrarpolitik: Der „Entwicklung des ländlichen Raumes“. Dabei geht man bei der bereits mit der Agenda eingeleiteten Umwandlung der produktionsbezogener Subventionen in Direktzahlungen an die Bauern noch einen Schritt weiter: Die Direktzahlungen sind indirekt insofern „produktionsbezogen“

geblieben, als sie an die bewirtschaftete Fläche gebunden waren und somit Produktionsanreize boten; die „Entwicklung des ländlichen Raumes“ dagegen entkoppelt die Zahlungen auch von der Fläche. Aus der Sicht der Agrarproduzenten wären entsprechende Zahlungen „die Kompensation einer Kompensation der Interventionspreise“; aus der Sicht des BMVEL bietet die „Entwicklung des ländlichen Raumes“ die doppelte Chance, den Trend zur landwirtschaftlichen Überproduktion weiter zu entschärfen und die frei werdenden Mittel für agroökologische, agrotouristische und andere Projekte zu nutzen.

Für die „Entwicklung des ländlichen Raumes“ wird der in Europa (wie überall) vorherrschende Trend der wirtschaftlich-demographischen Konzentration ins Feld geführt, der zur Schaffung dicht besiedelter Zentren und zur Entvölkerung und wirtschaftlichen Marginali-

sierung großer regionaler Räume geführt hat. Dieser politisch nicht gewollten Entvölkerung und Marginalisierung soll mit ländlichen Entwicklungsprojekten entgegengewirkt werden.

Für Kritiker handelt es sich hierbei um eine verschleierte Fortsetzung der Agrarsubventionen. So ist in der Tat nicht nur fraglich, ob der vom Markt ausgehende Konzentrations-trend wirklich aufgehalten werden kann und sollte, sondern auch, ob weiterhin an die Landwirtschaft gebundene Fördermaßnahmen hierfür das angemessene Mittel sind. Der Sinn des Projekts „Entwicklung des ländlichen Raumes“ sollte jedoch in der spezifischen Logik der europäischen Agrarreform interpretiert werden. Es handelt sich auch hier um einen politischen Kompromiss mit der Agrarlobby, bei dem sich allerdings bereits die Möglichkeit eines künftigen Übergangs von der Agrar- zur Strukturpolitik abzeichnet.

Europäische Agrarwende, Weltwirtschaft und Entwicklungsländer

Die gemeinsame europäische Agrarpolitik ist nicht nur aus ordnungspolitischer, sondern auch aus entwicklungspolitischer Sicht kritisiert worden. Diese Politik schränkt die Exportchancen der Entwicklungsländer dort ein, wo sie wettbewerbsfähig wären, und setzt mit ihren hoch subventionierten Agrarexporten die Landwirtschaft vieler Länder einem ruinösen Wettbewerb aus. Die Subventionierung der europäischen Landwirtschaft führt global zur Produktion von Überschüssen und zu Weltmarktpreisen, die unter den theoretischen Gleichgewichtspreisen liegen. In der Folge ist die Agrarproduktion in vielen Entwicklungsländern nicht rentabel.

Die weltwirtschaftlichen Konsequenzen einer Agrarwende sind vergleichbar mit der einer landwirtschaftlichen Liberalisierung: Eine Liberalisierung würde die Agrarpreise für die europäischen Verbraucher senken, da jedoch infolge des Fortfalls der Subventionen auch ein Teil des in Europa erzeugten Angebots entfiel, würde die Produktion *weltweit* sinken und die Weltmarktpreise würden entsprechend steigen. In ähnlicher Weise würden höhere Standards im Verbraucher-, Umwelt- und Tierschutz Produktionskosten und Konsumentenpreise ansteigen lassen; die Ausweitung der ökologischen Landwirtschaft würde zu einer Senkung der Produktionsmengen (mit demselben Preiseffekt) führen.

Was die Konsequenzen für die Entwicklungsländer angeht, müssen statische Preiseffekte von dynamischen Struktur-

effekten unterschieden werden. Im Hinblick auf die *terms of trade* wären die Nettoagrarimporteure unter den Entwicklungsländern negativ betroffen. Unter dem Gesichtspunkt der Strukturentwicklung würde die Landwirtschaft rentabler und international wettbewerbsfähiger. Dabei ist zu berücksichtigen, dass viele Entwicklungsländer zur EU nicht in strikt weltmarktmaßiger, sondern in Präferenzbeziehungen stehen (AKP-Staaten, Mittelmeerraum, Naher Osten, LLDCs). Auf diese Länder könnte sich die Agrarwende eher negativ auswirken.

Dabei stellen sich mehrere Fragen. *Erstens*: Werden die weltwirtschaftlichen Folgen einer europäischen Agrarwende quantitativ der einer Liberalisierung der Landwirtschaft gleichkommen? Dies wäre nicht der Fall, wenn man sich damit begnüge, den Marktanteil der ökologischen Landwirtschaft von 2 auf 20 Prozent zu steigern. Man müsste zusätzlich davon ausgehen, dass Verbraucher-, Umwelt- und Tierschutzauflagen auch die konventionelle landwirtschaftliche Produktion verteuern werden.

Zweitens: Wird die Agrarwende mit ihren höheren Produkt- und Prozessstandards nicht automatisch zu einer neuen Form eines salonfähigen Protektionismus führen? Ist es unter den gegebenen interessen- und machtpolitischen Bedingungen nicht unvermeidlich, dass die Agrarlobby die Agrarwende protektionistisch nutzt? Es ließe sich auch argumentieren, dass die Ziele des Verbraucher-, Umwelt- und Tierschutzes verfehlt werden, wenn hohe Auflagen in Europa durch die Abwanderung

der Agrarproduktion in andere Länder umgangen würden. Die Protektion der höheren Standards könnte nicht nur mit den Produzenteninteressen, sondern auch mit umwelt- und verbraucherpolitischen Zielen gerechtfertigt werden. Eine indirekte protektionistische Wirkung könnte auch die im Zuge der Agrarwende oft geforderte Regionalisierung der Agrarmärkte entfalten: Kurze Wege vom Produzenten zum Verbraucher verringern nicht nur Transportkosten und Energieverbrauch, die kurzen Verbindungen ermöglichen es auch, ohne hohen technischen Aufwand (Kühlung, chemische Bearbeitung usw.) hohe Qualität zu gewährleisten. Eine geförderte Regionalisierung der Landwirtschaft würde aber den Wettbewerb auf Kosten der Importeure (unter anderem aus den Entwicklungsländern) beeinträchtigen.

Die Protektion via Standards müsste allerdings das Regelwerk der WTO passieren. Diese Regeln gestatten keine Prozessstandards, mit der Ausnahme „produktbezogener Prozessstandards“, wie sie im SPS-Abkommen (Sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen, die Hygiene- und Quarantänebestimmungen betreffen) vorgesehen sind. Derartige Qualitäts- und Schutzstandards müssen wissenschaftlich überprüfbar sein (so muss die EU hohe Ausgleichszahlungen an die USA abführen, weil sie den Import hormonbehandelter Lebensmittel nicht zulässt, die Schädlichkeit der Hormonbehandlung aber nicht wissenschaftlich nachgewiesen ist).

Standards auf der Grundlage wissenschaftlich nicht nachgewiesener Schadenswirkungen

gelten als *technical barriers to trade* und sind unzulässig, rein prozessbezogene Standards sind ohnehin ausgeschlossen. Nun ist aber die ökologische Land- und Viehwirtschaft prozessual definiert: Die Qualität der Produkte soll ja gerade durch die Einhaltung bestimmter Prozesskriterien garantiert werden.

Im Rahmen des WTO-Regelwerks könnten also nur bestimmte Minimalstandards geschützt werden. Mögliche Auswege aus diesem Dilemma wären *erstens* die internationale Harmonisierung der Standards – ein angesichts der Schwierigkeiten der Harmonisierung selbst innerhalb der EU wenig realistisches Projekt; *zweitens* die Kennzeichnung der Produkte, die dem Verbraucher die

Entscheidung für oder gegen höhere Standards überlässt. Die Kennzeichnung lässt sich wirksam allerdings nur auf unverarbeitete Lebensmittel anwenden, in verarbeiteten Produkten (etwa bei der Verwendung von Flüssig-Ei) ist die Herkunft der Komponenten oft kaum noch nachzuprüfen; und *drittens* die Leistung von Ausgleichszahlungen an die europäischen Produzenten, die höheren Standards unterliegen. Derartige Zahlungen würden aber die Wettbewerbsfähigkeit der natur- und verbraucherfreundlichen Erzeuger *außerhalb* der EU beeinträchtigen. In diesem Zusammenhang wäre zu berücksichtigen, dass ein gewisser Anteil der Agrarproduktion der Entwicklungsländer *de facto* – sei

es, weil die Umweltbedingungen günstiger sind, sei es, weil einfach das Geld für den Einsatz chemisch-veterinärer Mittel fehlt – unter ökologisch akzeptablen Bedingungen erstellt wird. Dies sollte freilich keiner ökologischen Idealisierung der Agrarproduktion in den Entwicklungsländern Vorschub leisten.: Gerade die exportorientierte Produktion wird auch in der Dritten Welt meist unter industriellen Bedingungen erzeugt, wobei die Kontrollen in der Regel weniger streng sind als in den Industrieländern. Ein großer Teil der ökologisch unter Umständen unbedenklichen Subsistenzproduktion dagegen erreicht die internationalen Märkte gar nicht.

Fazit: Die Verbraucher müssen entscheiden

Die Agrarwende impliziert die Suspendierung bestimmter agrarpolitischer Ziele (Produktions- und Produktivitätssteigerung) und ist mit den Interessen der Entwicklungsländer eher vereinbar als die europäische Agrarpolitik der Vergangenheit. Sie wird aber nur dann Wirkung zeigen, wenn der auf Liberalisierung zielende Reformprozess anhält. Die Agrarwende – einschließlich des Projekts ländlicher Entwicklung – enthält aber ein erhebliches Potential für Protektionismus und künftige Handelskonflikte.

Diese Konflikte ließen sich im Vorfeld dadurch entschärfen, dass die mit der Liberalisierung frei werdenden Mittel nicht

wieder in die europäische Landwirtschaft kanalisiert, sondern entwicklungspolitisch eingesetzt werden. Die Entwicklungsländer müssten befähigt werden, den höheren Standards des europäischen Lebensmittelmarktes nachzukommen – was einigen Fällen hieße: Ihre „ökologischen“ Produkte müssten durch transparente Zertifizierungsverfahren als solche für die europäischen Verbraucher gekennzeichnet werden. Dies setzt die Einrichtung unabhängiger Institutionen der Zertifizierung voraus. Die Anpassung der Agrarproduktion der Entwicklungsländer an die Standards der Agrarwende und die Einrichtung einer wirksamen, differenzierten und durch-

schaubaren internationalen Verbraucherinformation wären ein mögliches Teilprojekt der Agrarwende und ein Ziel der europäischen Entwicklungspolitik. Was bislang nur in den Nischen des politisch engagierten Drittwelthandels möglich war, könnte verallgemeinert werden: Den Verbrauchern könnte die Chance gegeben werden, mit ihren täglichen Entscheidungen Einfluss nicht nur auf die europäische, sondern auf die globale Agrarproduktion auszuüben.

Michael Ehrke