

Bonner Impulse 2005

„Ein ewiger Widerspruch? Die Entwicklungs- und Agrarpolitik der EU“

Bericht zur Veranstaltung am 31 Mai 2005

Wem nutzen die Ergebnisse der WTO-Verhandlungen? Reichen Vorstöße wie die „Everything But Arms“-Initiative (EBA) aus, um Entwicklungsländern Zugang zum europäischen Agrarmarkt zu ermöglichen? Ist die Kohärenz in der europäischen Entwicklungs- und Agrarpolitik nach der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik gestärkt? Über diese Fragen wurde am 31. Mai 2005 Bonner Haus der Geschichte leidenschaftlich gestritten. Auf Einladung von VENRO, EADI, CIC und DIE diskutierten Dr. Michael Brüntrup (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik), Dr. Rudolf Buntzel-Cano (Evangelischer Entwicklungsdienst), Willi Kampmann (Deutscher Bauernverband, Brüssel) und Martin Nissen (Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft) im Rahmen der Reihe „Bonner Impulse“ über das Thema „Ein ewiger Widerspruch? Die Entwicklungs- und Agrarpolitik der EU“. Im Zuge der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und den laufenden WTO-Agrarverhandlungen in der Doha-Entwicklungsrunde besitzt das Thema hohe Aktualität. Mehr als 50 Zuhörer/-innen wollten wissen, welche Standpunkte die Vertreter aus Wissenschaft, Politik und Zivilgesellschaft einnehmen. Moderatorin Monika Hoegen (freie Journalistin) machte zunächst anschaulich deutlich, welche Probleme sich aus der GAP ergeben.

Bewegung im internationalen Agrarhandel - Entwicklungspolitischer Durchbruch?

Denn 70 Prozent der Menschen in Entwicklungsländern leben von der Landwirtschaft, haben aber selber kaum Exportchancen. Die EU gibt jährlich 44 Mrd. Euro für den Gemeinsamen Agrarmarkt aus. Milch und Getreide werden zu Preisen exportiert, die zwischen 32 und 47 Prozent unter den Produktionskosten liegen. Dumping-Angebote aus der EU überschwemmen so den Weltmarkt, und die Bauern des Südens sind nicht mehr konkurrenzfähig. Die Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit werden dadurch konterkariert. Eine Studie des International Food Policy Research Institute in Washington hat ergeben: Der Süden könnte 30 Mrd. US-Dollar mehr einnehmen, wenn die Agrarprotektionen in Europa und den USA wegfallen würden. Neben den Exportsubventionen stellen auch die Abschottung des europäischen Marktes durch Zölle und interne Stützungen ein massives Entwicklungshindernis dar.

Allerdings ist auf Ebene der EU und der WTO Bewegung in den internationalen Agrarhandel gekommen: Neben der Reform der GAP 2003 wurde auch innerhalb der WTO im Juli 2004 ein Rahmenvertrag abgeschlossen.

Im Mittelpunkt der GAP-Reformbeschlüsse steht die Entkoppelung der Direktzahlungen von der Produktionsmenge. Stattdessen wird an die Bauern eine Flächenprämie pro Hektar gezahlt, die auch an Umwelt-, Tierschutz- und Produktionsstandards gebunden ist (sogenanntes *cross compliance*). Hinzu kommen Maßnahmen zur Stärkung des ländlichen Raumes, unter anderem durch die Stilllegung von Grünflächen, sofern sie im kulturfähigen Zustand erhalten bleiben. Auf diese Weise werden Umweltmaßnahmen stärker gefördert, zum Beispiel Investitionen zur Strukturverbesserung, Grundwasserschutz oder Landschaftspflege. Ziel der Reform ist die stärkere Orientierung der Landwirtschaft am Markt und dadurch der Abbau von Produktionsüberschüssen, die zu den berüchtigten „Butterbergen“ und zu Dumping-Exporten geführt hatten.

Die EBA-Initiative („everything but arms“) von 2001 stellt den ärmsten Ländern einen zollfreien Zugang zum europäischen Markt in Aussicht.

Schließlich haben die Mitgliedsstaaten der WTO in einer nächtlichen Sitzung im Juli 2004 ein Rahmenabkommen verabschiedet, das die Eckpunkte für die weiteren Verhandlungen innerhalb der sogenannten Doha-Entwicklungsrunde der WTO festlegt. Dieses „Juli-Paket“ sieht sowohl den Abbau von Agrar- und Exportsubventionen als auch den Abbau von Schutzzöllen vor.

Diese Maßnahmen haben ein überwiegend positives Echo ausgelöst. Auf der anderen Seite gab es aber auch Kritik von verschiedenen Nichtregierungsorganisationen. Für Dr. Rudolf Buntzel-Cano, Welternährungsbeauftragter des EED, enthält das WTO-Rahmenabkommen keine substanziellen Erfolge für die Entwicklungsländer. Er kritisiert vor allem die Verhandlungspraxis. Nach dem Scheitern der WTO-Verhandlungen in Cancun versuchten die USA, die EU und Australien die Front der Entwicklungs- und Schwellenländer zu spalten und luden dazu die Unterhändler Brasiliens und Indiens zu Gesprächen hinter verschlossenen Türen ein („Five Interested Parties“, FIPS). Trotz massiver Kritik aus anderen Entwicklungsländern wurde dem Abkommen zähneknirschend zugestimmt. Dieses sei, so Dr. Buntzel-Cano, an vielen Stellen auf die Bedürfnisse der Industrieländer zugeschnitten. Die EU stelle sich selber einen Freifahrtschein aus, indem sie laufende Agrarreformen nicht berührt sehen wollte. Den Bedürfnissen der Entwicklungsländer, beispielsweise speziellen

Schutzklauseln und der Berücksichtigung von speziellen Produkten, sei nur unzureichend Rechnung getragen worden und das Abkommen bleibe an diesen Stellen sehr vage.

Die Entkoppelung der Direktzahlung durch die GAP der EU wertete Dr. Buntzel-Cano als Manöver, um sich durch die Liberalisierungsverordnungen der WTO zu mogeln. Bei genauer Betrachtung würden nur Direktzahlungen aus der sogenannten „Blauen Box“ im Umfang von 23 Mrd. Euro entkoppelt. 60 Mrd. Euro seien von der Entkoppelung gar nicht berührt: die Reform betreffe nicht 40 Mrd. Euro an produktspezifischer Unterstützung und 20 Mrd. Euro Direktzahlungen aus der „Grünen Box“. Selbst von den Entkoppelungen in der „Blauen Box“ gebe es noch Ausnahmen, die mit einem Volumen von 8 Mrd. Euro entsprächen. Buntzel-

Die Subventionsboxen des WTO-Agrarabkommens

Gelbe Box: Subventionen, die aufmerksam überprüft und im Laufe der Zeit reduziert werden (z.B. Marktpreisstützung).

Blaue Box: Subventionen, die in Verbindung mit produktionsbeschränkenden Programmen geleistet werden (z.B. Tier- und Flächenprämien). Sonderregelung v.a. für EU und USA

Grüne Box: Subventionen, die als gering oder nicht handelsverzerrend angesehen werden und deswegen akzeptiert sind. Sie müssen nicht reduziert werden (z.B. direkte Einkommenszahlungen, Umweltprogramme).

Cano gestand zwar den Bauern zu, dass es sich für sie um einen tiefen Einschnitt handelt, aus handelspolitischer Sicht sei die Reform jedoch *„nicht der große Bringer“*. Schließlich habe die OECD errechnet, dass sich das Protektionsniveau der EU durch die GAP-Reform nur von 54 auf 53 Prozent senke.

Willi Kampmann, der Leiter des Brüsseler Büros des deutschen Bauernverbandes, widersprach dagegen energisch der Behauptung, die EU-Agrarpolitik zerstöre die Märkte in Entwicklungsländern und zitierte dazu eine Studie der Deutschen Welthungerhilfe (*„Die überschätzte Gefahr“*). Diese habe gezeigt, dass die Exportförderung von Magermilchpulver nach Kenia in keiner Weise einheimische Märkte zerstörte. In Indien wurde durch die Exporte sogar eine Versorgungslücke der Bevölkerung geschlossen.

Kampmann forderte eine differenziertere Betrachtungsweise der Thematik. So gebe es für Exporte in Entwicklungsländer keinerlei Exporterstattungen von der EU. Diese seien *„nur ein Nachteilsausgleich gegenüber marktverzerrenden, monopolistischen Staatsunternehmen aus Australien oder Neuseeland“*.

Für Kampmann ist die EU der verlässlichste Partner und der offenste Markt für die Entwicklungsländer, insbesondere für die AKP und EBA Länder. 97 Prozent aller Exporte aus diesen Ländern kämen zollfrei auf den europäischen Markt. Für andere Entwicklungsländer

würden abgeschwächte Zölle gelten. Kampmann stellte die aktuelle GAP-Reform in den Zusammenhang mit den schon durchgeführten Reformen von 1992 (MacSharry-Reform) und 2000. Allein diese Reformen seien schon eine große Belastung für die Bauern gewesen: „*Die wirtschaftliche Situation in der deutschen Landwirtschaft ist weiß Gott nicht rosig.*“

Die Reform der GAP bilde die Basis für die Doha-Entwicklungsrunde. Sie gehe weit genug, um die Interessen der Entwicklungsländer voll zu berücksichtigen. Kampmann geht jedoch davon aus, in den WTO Verhandlungen an einigen Stellen „*über die rote Linie hinaus*“ gehen zu müssen und sieht zusätzliche Belastungen auf die Bauern zukommen.

Bedingungen für eine kohärente Politik

Nach Ansicht von Dr. Michael Brüntrup (DIE) muss es zwischen Entwicklungs- und Agrarpolitik keinen ewigen Widerspruch geben. In seinem Statement nannte er aber notwendige Bedingungen für eine kohärente Politik.

Die *Ziele* der europäischen Agrarpolitik, Nahrungssicherheit, Ökologie oder Landespflege, bewertete Dr. Brüntrup als durchaus akzeptabel. Selbst die Einkommenssicherheit der Landwirte im Zeichen eines starken Strukturwandels stelle ein legitimes Ziel dar.

Allerdings seien viele *Instrumente* der Agrarpolitik für die Entwicklungsländer nicht akzeptabel. Dies sei der entscheidende Aspekt. Die größte Herausforderung für die Agrarpolitik sei es, die nicht zu akzeptierenden handelsverzerrenden Stützungen abzubauen und gleichzeitig Spielraum für akzeptable Stützungen zu behalten. Die Entwicklungspolitik könne mit ihrer Expertise dazu beitragen.

Dr. Brüntrup zog folgende Schlussfolgerungen für eine europäische Agrarpolitik, die der Entwicklungszusammenarbeit nicht widerspricht:

1. Keine Subventionen in oder Schutz für exportierende Sektoren. Auch Quersubventionen finden den Weg in Exportprodukte und müssen abgebaut werden.
2. Keine Stützungen, die auf hohen Importbarrieren beruhen und den Marktzugang von Entwicklungsländern erschweren. Kleinen Entwicklungsländern müssen aber bestimmte Schutzmöglichkeiten eingeräumt werden, um Armutsbekämpfung insbesondere auf dem Lande zu ermöglichen.
3. Es braucht lange aber klare Übergangsfristen und Unterstützung für die Verlierer des Subventionsabbaus.
4. Eine stärkere Mitsprachemöglichkeit der europäischen Entwicklungspolitik bei der Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik ist notwendig.

5. Im Agrarsektor bedarf es einer erhöhten Entwicklungszusammenarbeit, damit das Potential ausgeschöpft werden kann, das durch die Liberalisierungen entsteht.
6. Nicht-tarifäre Handelshemmnisse (Verbraucherschutz, Qualitätsstandards, Herkunftsnachweise) müssen stärker in den Blickpunkt kommen. Diese sind die Marktzugangsbeschränkungen der Zukunft.

Martin Nissen vom Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft wurde von Monika Hoegen als Praktiker gefragt, warum die von Dr. Brüntrup genannten Bedingungen scheinbar nicht durchsetzbar seien. Sie stellte die Frage, ob es schon innerhalb des Bundesministeriums an der notwendigen Kohärenz mangle.

Martin Nissen schloss sich der Meinung an, dass Exportsubventionen in Richtung Entwicklungsländer unverantwortlich seien. Dies sei auch Konsens in der EU. Allerdings seien Agrarhandelsrunden immer geprägt von zähem Ringen und von verhandlungstaktischen Aspekten. Insbesondere von den USA kämen intensive Forderungen beim Thema Subventionen. Die USA würden ihre Überschüsse ganz bewusst als entwicklungspolitisches Instrument einsetzen und unter dem Vorwand der Nahrungsmittelhilfe in Entwicklungsländern absetzen. Dies führe zu massiven Marktstörungen. Die Bundesregierung habe dafür gesorgt, dass diese handelsrelevanten Aspekte in den WTO-Verhandlungen behandelt werden.

Zum Thema nicht-tarifäre Handelshemmnisse gab Martin Nissen zu bedenken, dass die deutschen Verbraucher besonders heftig auf Lebensmittelskandale reagieren würden. Produktionsstandards seien daher eine Reaktion auf das Verbraucherverhalten. Wichtig sei ein Know-how-Transfer in Entwicklungsländer, damit diese die technischen und hygienischen Standards einhalten könnten. Auch müssten Entwicklungsländern Schutzmöglichkeiten eingeräumt werden, um zunächst eine effiziente Produktion im eigenen Land aufzubauen.

Verschleierte handelsverzerrende Subventionen

Dr. Rudolf Buntzel-Cano verwies auf ein weiteres Problem: Die Exportsubvention liefen zwar aus, würden aber eigentlich nur von der „amber box“ zur „blue“, bzw. „green box“ umgeschichtet. Diese rein juristische Klassifikation verschleierte die handelsverzerrenden Auswirkungen. Der Nachweis der Schädlichkeit sei nicht mehr zu erbringen. Weder die Marktordnungen der EU noch die Entkoppelung der Direktzahlungen hätten zu einer Produktionsreduzierung geführt. Weiterhin würden deutsche Exporte den Weltmarkt

überschwemmen. Die Bauern produzierten inzwischen zu Weltmarktpreisen, bekämen aber trotzdem Gelder aus der Staatskasse. Dadurch erwirtschafteten sie im Inland Gewinne und müssten durch den Export nur die Fixkosten decken. So fielen sie nicht unter die WTO-Dumpingrichtlinien. Als Beispiele nannte er Zucker und Baumwolle. Akzeptabel seien die Stützungen nur im Bereich der „green box“-Maßnahmen, welche die Landwirte für ihre gesellschaftspolitischen Leistungen kompensieren.

Das gesamte Regelwerk der WTO in Frage zu stellen wie bei Buntzel-Cano durchklänge, wäre für Bauernvertreter Willi Kampmann jedoch nicht zielführend. Mit Blick auf die Baumwollproduktion in der EU entgegnete er, dass die Subventionierung nicht handelsverzerrend sei, weil die EU nur drei Prozent der weltweiten Menge produziere. Woraufhin Buntzel-Cano konterte, dass die EU immerhin 25 Prozent des Eigenbedarfs herstelle und die Stützungen den Markt trotz allem verzerren würden.

Martin Nissen verwies ebenfalls auf die gesellschaftspolitischen Leistungen der Landwirte zur ländlichen Entwicklung, für die sie kompensiert werden müssten. Er widersprach damit Forderungen, die gesamten Ausgaben für den Agrarmarkt in das Entwicklungsbudget umzuschichten, da die Leistungen in der ländlichen Entwicklung sonst von öffentlichen Trägern erbracht werden müssten.

Der Anregung aus den Reihen des Publikums, das Menschenrecht auf Nahrung zum Ausgangspunkt der weiteren Verhandlungen zu machen, standen die Podiumsteilnehmer skeptisch gegenüber. Buntzel-Cano verwies den Menschenrechtsaspekt auf die Nahrungsmittelhilfe und die notwendige Schaffung von sozialen Auffangnetzen. Michael Brüntrup befürchtete, der Menschenrechtsansatz würde die Entwicklungsländer zu Interventionen zwingen, die wirtschaftlichen Grundsätzen entgegenstehen. Willi Kampmann würde diesen Ansatz begrüßen, um die Regierungen der Entwicklungsländer auf die Armutsbekämpfung zu verpflichten. Martin Nissen verwies dagegen auf schon vorhandene internationale Leitlinien, die in jedem Land von der Zivilgesellschaft eingefordert werden könnten.