

# Konzepte für eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik

von Jean-Christophe Kroll (1)

## Steigende Produktivität als Grundkonstante

Die Gemeinsame Agrarpolitik Europas (GAP), die Anfang der sechziger Jahre entwickelt wurde, basierte auf einigen Prinzipien, die ausdrücklich von den Leitlinien einer liberalen Theorie abwichen: wie z.B. staatliche Intervention, Preisstützung, Abschöpfungen auf Importe oder Erstattungen (Subventionen) für Exporte. Diese „Sonderrolle der Landwirtschaft“ wurde gerechtfertigt mit dem Ziel, bei Nahrungsmitteln eine Selbstversorgung zu gewährleisten.

Die vier Jahrzehnte gemeinsamer europäischer Agrarpolitik kann man – grob zusammenfassend – in folgende Phasen gliedern: Erreichen der Selbstversorgung in den sechziger Jahren, Ausrichtung auf den Export in den siebziger Jahren, Haushaltskrise und Infragestellung der Politik im Rahmen der GATT-Verhandlungen in den achtziger Jahren, Reformen in den neunziger Jahren. Seit 1992 ist die GAP vom Prinzip der Preisstützung zunehmend zu einer Stützungsregelung übergegangen, die direkte Beihilfen für den bewirtschafteten Hektar bzw. für die gehaltenen Tiere (Rinder und Schafe) gewährt, um den 1992 und 1999 beschlossenen kontinuierlichen Rückgang des staatlich gestützten Preisniveaus zu kompensieren.

Ob Preisstützung oder (seit 1992) Direktzahlungen, die in ihrer Höhe direkt proportional zur Wirtschaftskraft der Betriebe ausgerichtet sind: Diese Politik unterstützt eine kontinuierliche Substitution von Arbeit durch Kapital, eine Konzentration der Betriebe (den Strukturwandel) und eine Steigerung der erzeugten Mengen, was wiederum ein ständiges Sinken der Agrarpreise begründet. In dieser produktivistischen Logik sind Überschüsse wichtig: Durch sie wird den Erzeugern signalisiert, dass rückläufige Preise unvermeidlich sind.

Die jüngsten Reformen haben also die Dynamik des Produktionssystems nicht spürbar verändert: weder an der Konzentration der Betriebe, noch am Rückgang der Stückkosten, noch an der zunehmenden Vereinheitlichung der Produkte, die wiederum mit neuen Risiken für die Verbraucher

verbunden ist (von der Notwendigkeit, die Agrarerzeugnisse über immer weitere Entfernungen zu transportieren bis zur Abhängigkeit der Landwirtschaft von Produkten der chemischen, pharmazeutischen oder biotechnologischen Industrie). Daher werden die Abkommen von Berlin (Agenda 2000), die ursprünglich bis zum Jahre 2006 gelten sollten, bereits wieder in Frage gestellt: Wegen ihrer widersprüchlichen Auswirkungen, wegen der Vertrauenskrise unter den Verbrauchern und wegen den WTO-Verhandlungen im Agrarbereich, die gemäß den Verpflichtungen, die im Jahre 1994 in Marrakesch unterzeichnet wurden, im Jahr 2001 begonnen haben.

## Drei Konzepte für eine Reform der Reform

Die ohnehin notwendige Debatte über eine weitere Reform der GAP wurde stark beeinflusst von den Skandalen in der Tierhaltung. In der Debatte kristallisieren sich einige große strategische Linien heraus, die auf verschiedene Art und Weise mit sozialen Kräften der Gesellschaft zusammenhängen. Man kann drei verschiedene Konzepte identifizieren, die man als „konservativ“, „grün-liberal“ und „bäuerlich-zivil“ bezeichnen kann.

### Das konservative Konzept

Das konservative Konzept zielt darauf ab, die GAP so zu erhalten, wie sie derzeit ist: die Reformvorschläge beschränken sich auf minimale Korrekturen. Diese Korrekturen sind notwendig, damit diese Politik von Europas Verhandlungspartnern bei der WTO akzeptiert wird und damit sie in der breiten Öffentlichkeit ein Minimum an Glaubwürdigkeit behält. Dieses Konzept wird von einer Allianz jener Gruppen getragen, die traditionell von dieser Agrarpolitik profitieren: von der Nahrungsmittelindustrie, von Genossenschaften und Privatunternehmen in Verarbeitung und Handel und von den „Agrar-Managern“, die in erster Linie von den staatlichen Transferleistungen und vom Strukturwandel profitieren. Dieser agro-industrielle Komplex ist – sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene – gut organisiert. Seit langem

sind Agrarpolitik und diejenigen, die in dieser Gesellschaft Einfluss haben, auf verschiedenen Ebenen (regional, national, Europa) miteinander verknüpft. Ihre Interessen schlagen sich ziemlich deutlich in der grundsätzlichen Ausrichtung der Agenda 2000 nieder. Ungeachtet dessen, dass sie manchmal radikale Positionen öffentlich äußern, sind diese Gruppen bereit, über neue Preissenkungen zu verhandeln, wenn sie durch entsprechende Ausgleichszahlungen ausgeglichen werden, um insgesamt den Forderungen der WTO nach einer weiteren Reduzierung der Exportsubventionen zu entsprechen.

Aber gleichzeitig führen der Wunsch, einen minimalen Schutz des wichtigsten eigenen Marktes – nämlich des europäischen Marktes – zu gewährleisten, und die Notwendigkeit, die direkten Beihilfen aufrecht zu erhalten und zu rechtfertigen, zu einem gewissen Eklektizismus im Konzept. Entsprechende Widersprüche finden sich auch in den Argumentationen der Europäischen Kommission: Einerseits die Forderung nach internationaler Wettbewerbsfähigkeit (Präsenz auf den Exportmärkten) und andererseits die Forderung, das „europäische landwirtschaftliche Modell“ zu erhalten (ein Minimum an Gemeinschaftspräferenz, Aufrechterhaltung von Subventionen sowie Erstattungen, um die Exportfähigkeit zu sichern). Dieses Modell basiert auf einem weiteren Sinken der Stückkosten durch Erhöhung der Arbeitsproduktivität, durch eine Konzentration der Betriebe und durch eine Abwanderung von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft. Der Einsatz hocheffektiver „moderner“ Produktionstechniken – gentechnisch veränderte Organismen, Hormone, automatische Fütterungsanlagen für das Vieh usw. – wird als notwendig erachtet, um die europäische Landwirtschaft in die Lage zu versetzen, die Verarbeitungsindustrie der EU zu günstigsten Preisen mit Rohstoffen zu versorgen und um die Wettbewerbsfähigkeit auf den Exportmärkten zu sichern.

Der soziale Nutzen dieses technokratischen Modells einer „industriellen“ Entwicklung wird von der Öffentlichkeit immer heftiger bestritten. In der politischen Debatte liegt hier der Schwachpunkt dieses Konzepts. Auch wenn es wenig spontane Berührungspunkte mit Umweltschutzbewegungen gibt, sind auch die heftigsten Verteidiger dieses Konzepts bereit, die GAP zu „begrünen“. Sie sind bereit, den Umweltschützern als Zeichen ihres guten Willens Zugeständnisse zu machen. Die Haushaltsmittel, die für die „Flankierenden Agrarumweltmaßnahmen“ bereitgestellt werden (der

Begriff „flankierend“ ist Programm), dürfen jedoch nicht dazu führen, dass die Grundsätze der Ausrichtung der staatlichen Transferleistungen in Frage gestellt werden: dass nämlich diese Transferleistungen proportional zur produzierten Menge steigen. Die Synthese dieser Widersprüche führt zu einem janusköpfigen Leitbild der Landwirtschaft: es soll ein harmonisches Nebeneinander geben zwischen einer wettbewerbsfähigen (aber stark subventionierten) großen Landwirtschaft in den hoch-produktiven Regionen und einer Umweltlandwirtschaft mit Vertragsnaturschutz und einer regionalisierten Produktion für bestimmte spezifische Marktnischen in den peripheren (Mittel-) Gebirgsregionen oder Mittelmeergebieten.

Der „national-europäische landwirtschaftlich-industrielle Komplex“ ist die starke Allianz, auf die sich die GAP stützt und mit deren Hilfe sie sich konsolidiert hat. Diese Allianz hat ihre Interessen bisher immer sehr gut durchgesetzt, sowohl in der Reform von 1992 als auch in den GATT-Verhandlungen. Aber ihre Positionen werden von zwei Seiten immer heftiger angegriffen. Einerseits mit ökologischen Argumenten, denn es ist ziemlich einfach, die Unzulänglichkeiten der Flankierenden Maßnahmen, die 1992 eingeführt wurden, nachzuweisen. Andererseits geben sich die Verfechter der Globalisierung nicht mit der nur sehr zaghaften Liberalisierung zufrieden, die im Abkommen von Marrakesch vereinbart worden ist.

### **Das grün-liberale Konzept**

In der letzten Zeit ist eine ganz neue Allianz zwischen „grün“ und „liberal“ entstanden, um die Reform der GAP voranzutreiben. Im Gegensatz zum „national-europäischen landwirtschaftlich-industriellen Komplex“ verbinden sich hier die Interessen derjenigen wirtschaftlichen Kräfte, die an der Entmachtung nationaler oder regionaler Institutionen und auch der GAP arbeiten, sofern diese ihre Bewegungsfreiheit stören. Dabei handelt es sich in erster Linie um multinationale Unternehmen. Ihr Konzept zielt darauf ab, den unvermeidbaren Strukturwandel der europäischen Landwirtschaft zu beschleunigen, indem die Auslagerung der Produktion vorweggenommen wird: Warum soll die „Wettbewerbsfähigkeit“ der europäischen Landwirtschaft weiterhin unterstützt werden, um auf niedrige Versorgungskosten zu kommen, wenn auf dem Weltmarkt dieselben Nahrungsmittel zu geringeren Kosten ohne Subventionen angeboten werden? Im neuen Kontext der „Globalisierung“ verbessern sich die Spielräume der international agierenden Unternehmen (vgl. die

extreme Steigerung der direkten Investitionen im Ausland im letzten Jahrzehnt), wodurch die Konzepte der GAP – Nahrungsmittelsicherheit und europäische Selbstversorgung – als überholt ins Reich der Vorgeschichte der Ökonomie verwiesen werden.

Diskret, aber über beträchtliche Mittel verfügend, profitiert diese Gruppe von wirkungsvollen Verbindungen zu den Medien und zur internationalen Scientific Community, derer sie sich durch einen wachsenden Teil der Finanzierung und der Kontrolle versichert (2). Das Konzept dieser Gruppe wird von den bedeutendsten Theoretikern sowohl der internationalen als auch der europäischen neoliberalen Schule vertreten, die die Sonderrolle der Landwirtschaft heftig geißeln, um eine einfache aber starke Theorie zu vertreten: der Markt hat immer Recht – in der Landwirtschaft wie anderswo – und jede staatliche Intervention in die Kräfte der Agrarmärkte muss streng verboten werden. Denn jede Intervention führt – grundsätzlich – zu einer Reduzierung des Gemeinwohls und macht die Verbraucher zu Geiseln der Landwirtschaftslobby.

In Bezug auf die Agrarpolitik beruht die Originalität der liberalen Theorie jedoch nicht auf ihrer ungebrochen starren Forderung, durch den Abbau der Preisstützung, der Exportsubventionen und des Außenschutzes dem Markt seine Wirksamkeit zurückzugeben. Das Originelle ist, dass sich diese Theorie auf eine ganz neue Art und Weise der Umweltfrage öffnet: Indem sie nämlich feststellt, dass die Landwirtschaft in den reichen Ländern einige öffentliche (Dienst-)Leistungen erbringt – Umweltschutz, Landschaftspflege, Bereitstellung von Beschäftigung im ländlichen Raum – alles öffentliche Güter, die über den Markt nicht bezahlt werden. Es obliegt also dem Staat, diese nicht marktgesteuerten Dienstleistungen zu entlohnen. Es muss allerdings noch definiert werden, in welchem Rahmen die öffentliche Hand aktiv werden kann. Aber – wie die heftigen Debatten im Rahmen von OECD und WTO vermuten lassen – es wird keine leichte Angelegenheit sein, die Umrisse der „Multifunktionalität“ zu definieren. Systemanalytiker werden nun gebraucht, die ausrechnen, wie hoch die Summen aus öffentlichen Kassen sein dürfen für die Bezahlung der neuen Landschaftspfleger, denen die gesellschaftlichen Umweltinteressen anvertraut werden. Denn es wird empfohlen darauf zu achten, dass sich die Bezahlung an der Höhe des Aufwandes orientiert, um bloß keine ungerechtfertigten Mitnahmeeffekte zu erzielen.

Auch das grüne Sozialprodukt muss man sich verdienen!

Diese neue Allianz zwischen Liberalen und Ökologen wird theoretisch mit dem magischen Wort „Entkoppelung“ begründet. Jede Unterstützung, die mehr oder weniger mit der Produktion oder mit landwirtschaftlicher Nutzfläche zusammenhängt, insbesondere die Preisstützung, ist „gekoppelt“ und wird daher als schädlich betrachtet. Denn jegliche Wettbewerbsverzerrung in Bezug auf das freie Spiel des Marktes muss verboten werden (gemäß WTO-Kriterien kommt sie in die „red box“). Umgekehrt wird jede Beihilfe, die auf spezifischen Umweltleistungen beruht und unabhängig von der Produktionsmenge, der bewirtschafteten Fläche oder der Preise gewährt wird, unbeschränkt zugelassen, denn solche Beihilfen haben keine „wettbewerbsverzerrende“ Wirkung auf die Märkte (sie kommen in die „green box“). Dies sind die grundsätzlichen Überlegungen, die derzeit von der OECD, der WTO und von den Anhängern der Globalisierung des Agrarhandels in die Diskussion eingebracht werden. Man kann an der wissenschaftlichen Gültigkeit dieser Theorie zweifeln, ihre politische Wirksamkeit darf nicht unterschätzt werden. Indem der Umwelt-Lobby Zugeständnisse gemacht werden, wird die Front derer aufgebrochen, die gegen die GAP und die unkontrollierte Globalisierung der Agrarmärkte kämpfen. Dieses Konzept ist der Ausdruck eines politischen Kompromisses, der eine umweltfreundliche europäische Restlandwirtschaft neben gleichzeitig voller Aktionsfreiheit auf den europäischen und internationalen Märkten ermöglicht. Und ist es nicht besser die Umwelt zu schützen, indem man die Umweltverschmutzung nach außerhalb Europas externalisiert und das Schweinefleisch zu geringeren Kosten aus Drittländern importiert, als die Getreideproduktion zu subventionieren und Schweine in umweltverschmutzenden Tierhaltungsformen in Europa zu produzieren? Die unerwartete Unterstützung der „grünen“ Agrarminister aus Deutschland und Italien (3) für eine Politik der weiteren Handelsliberalisierung, die von Kommissar Pascal Lamy verteidigt wurde („everything but arms“), macht deutlich, auf welche politischen Kräfte sich ein solcher Kompromiss stützen kann.

### **Das bäuerlich-zivile Konzept**

Das dritte Konzept hat sich in Seattle und in Porto Allegre konsolidiert. Es wird getragen durch eine neue assoziative soziale Bewegung, deren Wortführer der medienwirksame José Bové geworden

ist. Diese Politik geht aus von einer kritischen Analyse der Auswirkungen des „Produktivismus“ bei uns und der „Globalisierung“ gegenüber anderen. Das Konzept zielt darauf ab, die stereotypen Gegensätze zu aufzubrechen, auf die sich die Debatte zu beschränken droht (Gegensätze zwischen Europa und den Vereinigten Staaten, zwischen Bürgern des Nordens und des Südens, zwischen Erzeugern und Verbrauchern usw.), um neue Solidaritäten aufzubauen, die notwendig sind, um die politischen Kräfteverhältnisse zu verändern. Die Globalisierung des Agrarhandels und die weltweite Orientierung der Produktion ausschließlich an den Interessen der multinationalen Verarbeitungs-, Groß- und Einzelhandelsunternehmen fordert zahlreiche Opfer in Europa. Aber auch die Familienbetriebe und die bäuerliche Landwirtschaft in Nordamerika sind betroffen. Die Öffnung des internationalen Handels und der Zugang zu den Märkten der reichen Länder werden heute wie ein großzügiges aber notwendiges Zugeständnis für den Süden dargestellt; in Bezug auf deren Exporte ist diese Entwicklung gewiss nützlich. Aber die internationale Spezialisierung und die Preisverhältnisse, die sie ausgelöst haben, haben eine furchtbar zerstörerische Wirkung auf die Grundversorgung mit Nahrungsmitteln und auf den Lebensstandard der großen Masse der Bevölkerung, insbesondere für die Ärmsten in den Ländern der südlichen Hemisphäre. Jedes Reformprojekt muss sich daher der Zustimmung der Bauern sowohl des Nordens als auch des Südens versichern, um eine Antwort zu finden auf die Globalisierung und auf eine Agrarpolitik der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und der Deregulierung der Märkte.

### **Auseinandersetzung mit dem liberalen Gedankengut**

Wie muss die Neuausrichtung der Agrarpolitik in Europa also aussehen, um aus der Sackgasse herauszukommen, in die die produktivistischen und liberalen Rhetoriker geraten sind? Um hier vorwärts zu kommen muss man sich mit einer Reihe von Lehrsätzen beschäftigen, die – oft von wissenschaftlichen Autoritäten vertreten – jeglicher realen ökonomischen Grundlage entbehren.

### **Selbstregulation auf den Agrarmärkten**

Das wichtigste Thema, über das bei der liberalen Theorie nicht gesprochen wird, ist die unterstellte Fähigkeit der Agrarmärkte, sich selbst zu regulieren. Diese ideologische Verklärung, die regelmäßig durch die Tatsachen widerlegt wird, ist auch theoretisch anfechtbar. Die partielle „Entkoppelung“ (von der Produktion) der europäischen Beihilfen

ab 1992 und die zunehmende Entkoppelung der amerikanischen Beihilfen im Jahre 1996 haben keineswegs dazu beigetragen, die Weltmärkte zu beruhigen; im Gegenteil: seit der Unterschrift unter das Abkommen von Marrakesch weisen sie eine große Unbeständigkeit auf. Das spektakulärste Ergebnis der US-amerikanischen „Entkoppelung“ war die extreme Zunahme der direkten Beihilfen auf ein Rekordniveau von mehr als 20 Milliarden Dollar (viermal so viel wie im entsprechenden Gesetz von 1996 veranschlagt wurde): dieser Betrag war nötig, um den Rückgang der Preise zu kompensieren. Es gibt jedoch genug agrarökonomische wissenschaftlichen Arbeiten (die von den Liberalen allerdings konsequent ignoriert werden), die den spontanen, unbeständigen und chaotischen Charakter der Agrarmärkte erklären und die Zweckmäßigkeit einer staatlichen Intervention begründen können. Man muss die Märkte regulieren und langfristig die Entwicklung der Preise an das Niveau anpassen, welches mindestens erforderlich ist, um die Produktionsfaktoren (Arbeit und Kapital), die für die Aufrechterhaltung der Produktion notwendig sind, zu bezahlen. Anzuerkennen dass eine staatliche Regulierung der Agrarmärkte notwendig ist bedeutet nicht, dass jede Form staatlicher Unterstützung Sinn macht – im Gegenteil: eine besondere Unterstützung des Faktors Arbeit wird die Entwicklung von Produktionssystemen mit hohem Anteil an Wertschöpfung (Qualitätsproduktion, Handwerk) stimulieren, während eine besondere Unterstützung für das Kapital solche Produktionssysteme stimulieren wird, die auf die Akkumulation der Produktionsmittel und des Bodens (Flächenwachstum), die Erhöhung der Produktion und des Rückgangs der Stückkosten ausgerichtet sind.

### **Der Wettbewerb**

Das zweite liberale Tabu, über das nicht gesprochen wird, ist der Wettbewerb. Wettbewerb hat einen Sinn, solange das Überleben der Wettbewerber gesichert bleibt. Andernfalls führt er zu einer massiven Zerstörung von Produktivkräften und Produktionskapazitäten. Dies ist ganz besonders in der Landwirtschaft der Fall, wo die Unterschiede zwischen der Arbeitsproduktivität der noch auf Handarbeit beruhenden Selbstversorgung in den armen Ländern (10 Zentner Getreide je Arbeitskraft und Jahr) und der mechanisierten Marktproduktion in den reichen Länder (10.000 Zentner Getreide je Arbeitskraft und Jahr) 1:1000 beträgt (4). Unter diesen Bedingungen ist es völlig absurd auf dem selben Markt die große Mehrheit der Er-

zeuger (1,5 Milliarden landwirtschaftliche Arbeitskräfte, die noch Handarbeit verrichten oder Zugtiere einsetzen) mit der kleinen Minderheit zu konfrontieren, die für den Export gerüstet ist (28 Millionen mechanisierte Landwirte). Die hochproduktiven Landwirte der reichen Länder profitieren außerdem von Prämien, von Notprogrammen und von vielfältigen Absicherungen gegen den Preisrückgang. Nicht so im Süden, wo die armen Bauern direkt und ohne Kompensation die Auswirkungen der Preisschwankungen auf den Weltmärkten zu spüren bekommen. Das freie Spiel des Marktes frisst dort die ohnehin schon geringen Einnahmen, die eigentlich benötigt werden, um die elementaren Ausgaben abzudecken, die für Lebenshaltung und Aufrechterhaltung der Produktion unbedingt notwendig sind. Das führt dazu, dass arme Bauern, die mehr schlecht als recht aber immerhin selbst für ihr Auskommen sorgen konnten, zu völlig abhängigen Arbeitslosen werden, die – von ihrem Land verjagt und auf der Suche nach Überlebensmöglichkeiten – die Zahl der Unterprivilegierten am Rande der Städte vergrößern.

### **Der Weltmarktpreis als Orientierung für die Produktion**

Die dritte Thema betrifft den Hinweis auf den Weltmarktpreis als wesentliches Kriterium für die Ausrichtung der Produktion. Der Weltmarkt könnte hier wirksam sein, wenn es sich um einen wirklich überall bedeutsamen Markt handeln würde. Bei den Weltmärkten für Agrarprodukte handelt es sich jedoch nur um Restmärkte, die einen begrenzten Teil der Produktion und des Verbrauchs betreffen. Die Weltmarktpreise sind Ausdruck von Aktivitäten zum Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf internationaler Ebene zu einem bestimmten Zeitpunkt und haben mit den Herstellungskosten nichts zu tun. Im Gegenteil! Sogar in einer hochproduktiven Region wie Europa decken die Weltmarktpreise nicht einmal die Herstellungskosten der wettbewerbsfähigsten Betriebe. Im Jahre 1997 lag in Frankreich der Gewinn bei einem europäischen Preis für Getreide von 119 ECU je Tonne (damals rund 140 \$) für spezialisierte Getreidebetriebe nach Abzug der direkten Beihilfen nahe bei Null (die direkten Beihilfen machten schon damals – vor der Agenda 2000 – fast 100 % der Gewinne vor Steuern aus). Was wäre gewesen, wenn der Weltmarktpreis damals 80 \$ je Tonne betragen hätte wie es heute der Fall ist? Ein Weltmarktpreis, der grundsätzlich niedriger ist als die Herstellungskosten in den reichsten Regionen der Welt, hat also offensichtlich keine Bedeutung, um die Aus-

richtung der Produktion zu steuern, und er kann nicht als Bezugspunkt dienen, an dem sich der heimische Markt ausrichtet.

### **Außenschutz**

Das letzte hier zu nennende Tabu ist der Außenschutz; in den Augen der Liberalen sicherlich das größte aller Übel: Als ob Außenschutz notwendigerweise gleichbedeutend sei mit einer Reduzierung des Handels und des Lebensstandards. Eine sehr genaue Analyse der zeitgenössischen Wirtschaftsgeschichte zeigt (5), dass es keine automatische Korrelation zwischen Preissenkungen und einer Ausweitung des Handels gibt. Europa hat, trotz des Außenschutzes im Rahmen seiner Gemeinsamen Agrarpolitik, die Einfuhr von Nahrungsmitteln und Agrarrohstoffen kontinuierlich erhöht und ist zum weltweit größten Importeur von Agrarprodukten geworden. Denn steigende Einkommen und entsprechender Konsum haben ebenso einen Einfluss auf die Importe wie eine Senkung der Zölle. So hat sich der Umfang des internationalen Getreidehandels in den siebziger Jahren verdoppelt, ohne dass irgendeine Preis- oder Zollsenkung dieser extremen Steigerung vorausgegangen wäre oder sie begleitet hätte. Andererseits lässt sich diese Entwicklung sehr gut erklären, wenn man die Faktoren analysiert, die zusammengekommen sind, um die internationale Nachfrage zu forcieren. Umgekehrt hat die teilweise Liberalisierung des Handels ab 1995 – als Folge der Abkommen der Uruguay-Runde – keine Auswirkung auf die Menge der gehandelten Waren gehabt, da die Nachfrage, die von den südostasiatischen Ländern und von Russland erwartet wurde, wegen der Finanzkrisen stark zurückblieb. Das sind die Kehrseiten der Medaille, die heute die Vereinigten Staaten und Europa zwingen, die Ziele ihres landwirtschaftlichen Exportdranges ernsthaft zu überprüfen.

Eine vernünftige Form des Protektionismus ist also durchaus sinnvoll. Zwischen einem engen Nationalismus als Alternative zum internationalen Handel und der absoluten globalen Liberalisierung, die nur ein Mythos außerhalb jeglicher ökonomischen Realität ist, gibt es Raum für eine politische und institutionelle Strukturierung des Handels auf einer angemessenen regionalen Ebene zwischen Ländern mit vergleichbaren Entwicklungsniveaus. Und diese institutionelle Konstruktion entsteht nicht spontan durch die Liberalisierung des Handels, sondern als Folge politischen Handelns. Es empfiehlt sich, die Analyse konsequent zu Ende zu führen: Damit innerhalb einer Region die Kräfte des Marktes spielen können,

muss diese Region ihren Austausch mit dem Rest der Welt regulieren können. Man weiß in der Tat, dass die Preisverhältnisse die Produktivitätsverhältnisse zwischen den jeweiligen Branchen ausdrücken und dass es zwischen ihnen zur Allokation der Produktionsfaktoren kommt. Damit die gegenseitige Einflussnahme auf regionaler Ebene zu einem nachhaltigen Wachstum führt, muss eine Stimulation und ein Spiel zwischen den Branchen wirklich möglich sein. Dafür ist es notwendig, dass die Preisverhältnisse auch wirklich den Produktivitätsbeziehungen zwischen den verschiedenen Branchen der regionalen Wirtschaft entsprechen. Das maßlose Auf-den-Weltmarkt-schmeißen von Produkten führt innerhalb von einzelnen Regionen dazu, dass ihre internen Austauschbeziehungen von internationalen Preisverhältnissen bestimmt werden, die auf den Produktivitätsbeziehungen der Hauptexportländern beruhen. Auf der einen Seite werden damit die vielfältigen regionalen Austauschbeziehungen durcheinandergewirbelt und gleichzeitig bewirken sie eine sektorielle Spezialisierung. Diese führt zu einer Steigerung der Ausfuhren, aber meistens auch zu einer noch stärkeren Steigerung des Einfuhrbedarfs, der aber durch den Mangel an Devisen nicht ohne weiteres gedeckt werden kann. Außenschutz ist also notwendig, um die Entwicklung von Handelszonen im Süden dieser Welt zu ermöglichen. Er ist in erster Linie notwendig, um zu vermeiden, dass ganze Bereiche regionaler Ökonomien, die in erster Linie der eigenen Ernährungssicherung dienen, durch den Wettbewerb mit niedrigen internationalen Preisen völlig unsinnigerweise zerstört werden, insbesondere, wenn die Produktivitätsunterschiede innerhalb und außerhalb der Region sehr groß sind. Außenschutz ist aber auch notwendig, um eine eigenständige regionale Entwicklung zu erlauben, bei der die Kräfte des internen Marktes spielen können.

In Bezug auf den Außenschutz sind Zölle sicherlich nicht das schlechteste Instrument: Sie haben den Vorteil einer vollkommenen Transparenz; ganz anders als die komplizierten undurchsichtigen Instrumente, die von den Industrieländern entwickelt wurden: indirekte Subventionen für die Produktion, für die Forschung, für die Investition, Rechtsschutz für geistiges Eigentum usw. Sie haben außerdem den Vorteil, dem Staat Mittel zu verschaffen: Wenn er auf die Besteuerung der Einfuhren zurückgreifen kann, muss er nicht den Inlandsverbrauch besteuern. Die Abschaffung der Preisstützungen ist ein Luxus reicher Länder, die die Haushaltsmittel haben um Ersatzpolitiken zu

finanzieren. Ungeachtet der Tatsache, dass ständig davon geredet wird, dass der Staat sich zurückziehe, steigen die öffentlichen Ausgaben in allen reichen Ländern kontinuierlich (in % des BIP), während sie in den armen Ländern sinken. Und warum stuft man nicht auch die öffentlichen Gelder für Bildung und Erziehung, für Sicherheitspolitik, Forschung oder Gesundheitswesen als wichtige Ursachen der Wettbewerbsverzerrung ein?

Der Schutz der Binnenmärkte von Regionen mit einer ähnlichen wirtschaftlichen Entwicklung ist also sinnvoll. Er behindert nicht zwangsläufig einen zunehmenden Handel mit Drittländern. Im Gegenteil, er erlaubt internen wirtschaftlichen Aufschwung, durch den eine dauerhafte Nachfrage entsteht, und ist damit der sicherste Hebel, um langfristig Wohlstand und damit auch Handel zu ermöglichen.

### **Die Leitlinien einer neuen Politik**

Ausgehend von den bisherigen Ausführungen ist es recht einfach, die Umriss einer neuen europäischen Agrarpolitik zu zeichnen, die den Erwartungen der Verbraucher entspricht und auf die Bedürfnisse der Erzeuger eingeht, indem sie gerechtere Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit mit den Ländern der südlichen Hemisphäre schafft und solidarischer mit den Kleinbauern umgeht, den ersten Opfern einer unkontrollierten Internationalisierung des Handels. Diese Politik erkennt an, dass alle Länder oder Ländergruppen, die sich auf einer regionalen Ebene zusammengeschlossen haben, das Recht haben, ihre Landwirtschaft zu schützen um ihre Autonomie und ihre Ernährungssicherheit zu entwickeln – sowohl quantitativ als auch qualitativ – und dass ihre Kultur und ihre Ernährungsgewohnheiten respektiert werden müssen. Dies rechtfertigt die Einführung von Mechanismen für interne Märkte, die es erlauben, Preise zu garantieren, die in Bezug zu den Produktionskosten stehen und die gleichzeitig einen Schutz vor den Schwankungen der Weltmarktpreise und vor zerstörendem Exportdumping erlauben. Dies rechtfertigt auch Bemühungen der internationalen Staatengemeinschaft um eine bessere Regulierung der Handelsbeziehungen: insbesondere der Regulierung der Exporte, um die Preise in den Griff zu bekommen. Der Verfall der Weltmarktpreise ist sowohl teuer für die reichen Ländern (weil sie ihren Bauern staatliche Beihilfen zahlen müssen) als auch schlecht für die armen Länder (dort werden die Produktionskapazitäten der Bauern zerstört). Hier scheint die Rückkehr zu

einer gemeinsamen internationalen Zusammenarbeit sehr viel effektiver zu sein, als ein Rückfall in national(istisch)e Lösungen, der seit Abschluss der Uruguay-Runde zu beobachten ist. Denn die logische Folge „der Entkoppelung“ ist der Rückzug der großen Länder aus jeglicher Form der Regulierung des Angebots (= des Exports) – und damit die Zunahme der internationalen Unbeständigkeit. Im eigenen Land wird die Instabilität der Märkte durch nationale Kompensationszahlungen (in der Regel Subventionen) abgefangen.

Eine neue Politik bedeutet für Europa außerdem eine strikte weltweite Qualitätssicherung, die durch die staatliche Vorgaben garantiert wird, die die Gesamtheit der Produktionen betrifft und sich nicht auf einige besondere Nischen und Luxusgüter beschränkt, bei denen sich diese Qualität über Marktkräfte bezahlt macht. Es müssen Marktpreise garantiert werden, die – bei Beachtung der neuen Qualitätsvorstellungen – wenigstens die Produktions- und Arbeitskosten derjenigen Betriebe decken, die unter günstigsten Rahmenbedingungen produzieren. Dieses Preisniveau könnte ziemlich nahe am Weltmarktpreis liegen und theoretisch eine wirkungsvolle gemeinsame Regulierung des internationalen Angebotes durch die Exportländer bewirken. Garantierte Mindestpreise und Exportregulierung bedeuten meistens die Einführung von Instrumenten zur Regulierung der Produktion (Quoten, vorgegebene Höchstträge, Anreizprogramme zur Extensivierung der Produktion usw.). Es können aber auch „preisergänzende“ Instrumente sein, z. B. Prämien, die strengen Bedingungen unterliegen: insbesondere die Einhaltung von umweltbezogenen Produktionskriterien oder die Extensivierung/Begrenzung der Produktion. Eine vertragliche Zusatzbezahlung, die auf Arbeitskräfte bezogen wird, würde vorrangig Produktionssysteme mit hoher Wertschöpfung und hoher Arbeitsintensität unterstützen; solche Instrumente müssten entsprechend der natürlichen oder historischen Benachteiligungen von Regionen flexibel eingesetzt werden können, um auch in den schwierigsten Regionen Landwirtschaft zu erhalten, was aus gesellschaftlich-sozialen Gründen sinnvoll ist.

Eine neue Agrarpolitik bedeutet schließlich ein ernsthaftes Bemühen zur Wiederherstellung eines Gleichgewichts des europäischen Außenhandels; charakteristisch für die gegenwärtige Schiefelage ist die massive Einfuhr von Futtermitteln zu niedrigen Preisen (vor allem Eiweißfuttermittel, die wiederum umweltverschmutzende Produktions-

formen begünstigen) bei gleichzeitiger Ausfuhr von Getreideüberschüssen. Diese Situation ist in Bezug auf die Landwirtschaft absurd und in Bezug auf Umwelt- und Gesundheitsaspekte gefährlich. Europa muss sich also daran machen, seine Getreideüberschüsse einzutauschen gegen die Selbstversorgung bei der Tierernährung – dies bedeutet allerdings eine vollständige Neuorganisation der Strukturen der Futtermittelbranche und der Fleischvermarktung.

Natürlich reichen diese wenigen neuen Leitlinien nicht aus, um die Inhalte einer anderen Politik für Europa erschöpfend zu beschreiben. Neue Regeln müssten sehr detailliert die jeweiligen spezifischen Situationen der verschiedenen Produktionszweige und der verschiedenen sozioökonomischen Situationen berücksichtigen. Diese Leitlinien zielen einfach darauf ab zu zeigen, dass es möglich ist, eine andere Politik zu betreiben, die es möglich macht, aus der absurden Spirale der Produktionssteigerung und des Preisverfalls herauszukommen: Um eine Qualitätslandwirtschaft zu fördern und eine solidarischere Landwirtschaft mit den Ländern der südlichen Hemisphäre, eine Landwirtschaft die innerhalb Europas einen besseren sozialen Zusammenhalt gewährleistet, eine Landwirtschaft die auf die Bedürfnisse der Erzeuger eingeht und gleichzeitig die Erwartungen der Bürger nach mehr Gerechtigkeit, Sicherheit und Achtung vor der Umwelt respektiert.

### Anmerkungen

- 1 Übersetzung aus dem Französischen: Frieder Thomas
- 2 vgl. *Le Monde Diplomatique* vom März 2001: *L'Université américaine vampirisée par les marchands*
- 3 Die erste Fassung dieses Beitrags wurde vor dem Regierungswechsel (Berlusconi) in Italien verfasst
- 4 M. MAZOYER, F. ROUDARD: *Les agricultures du monde*. Le Seuil. Paris 1997
- 5 vgl. zum Beispiel P. BAIROCH: *Mythes et paradoxes de l'histoire économique*. La Découverte. Paris 1998

### Autor

Prof. Dr. Jean-Christophe Kroll, Agrar- und Wirtschaftswissenschaftler. Professor am Institut für Wirtschaft und Soziologie von ENESAD (Etablissement National d'Enseignement Supérieur Agronomique de Dijon), Frankreich. Assoziierter Wissenschaftler bei INRA (Institut National de la Recherche Agronomique).

Kontakt:

UMR INRA-ENESAD Economie et Sociologie Rurales  
26 Bd. du Docteur Petitjean, BP 87999,  
F-21079 DIJON  
Tel: 0033380772546, Fax: 0033380772571  
E-Mail: jc.kroll@enesad.fr