

Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union 2013

Diskussionspapier der APRODEV¹-Arbeitsgruppe zur Ernährungssicherheit: Die Flächenprämien an die Weltmarktpreientwicklung koppeln und mit Nahrungsmittelhilfe verbinden

Wo liegt das Problem?

Je höher die Agrarpreise sind, desto mehr sind die staatlichen Flächenprämien der EU für bestimmte Bereiche der Ernährungswirtschaft Zufallsgewinne. In solch einer Situation sind die öffentlichen Transferleistungen nicht nur unnötig, sondern sie können auch schädliche Wirkungen zeigen. Die GAP benötigt einen Mechanismus, um in Zeiten hoher Weltmarktpreise ihr internes Prämiensystem mit ihrer internationalen Verantwortung auszugleichen. Angesichts der zu erwartenden weltweiten Verknappung und Verteuerung von Nahrungsmitteln soll dieser vorgeschlagene Mechanismus eine Exit-Strategie darstellen; er soll einen Weg aufzeigen, wie die EU langfristig aus dem zunehmend überflüssig werdenden Subventionssystem aussteigen kann.

Die aktuelle Situation

Zufallsgewinne²: Das Unterstützungssystem der GAP hat keinen Bezug zu den Preisbewegungen auf den internationalen Agrarmärkten. Die Weltmarktpreise schlagen sich relativ schnell auf die Erzeugerpreise in den entwickelten Ländern nieder. Wenn Weltmarktpreise niedrig sind, sind die EU-Bauern verhältnismäßig schnell negativ davon betroffen. Steigen sie, profitieren die europäischen Bäuerinnen und Bauern in zweierlei Hinsicht: von den besseren Markterlösen und von den gleichbleibenden Direktzahlungen. Je höher die Marktpreise, des-

to stärker stellen die Direktzahlungen „windfall profits“ (Zufallsgewinne) dar.

Ein Ende der Direktzahlungen absehbar? Die langfristige Weltmarktentwicklung tendiert nach überwiegender Mehrheit der Prognosen zu steigenden Agrarpreisen. Die Marktsituation der letzten 4 Jahre bestätigt diese Annahme. Die Preisausschläge in den Jahren 2006 bis 2008 und 2010 sind nicht nur zufällige Ausschläge nach oben.³ Allerdings haben auch die Geschwindigkeit und die Stärke der Preisschwankungen stark zugenommen. Eine Situation, die ebenfalls europäische Landwirte in ihrer Planungssicherheit beeinträchtigt.

Dennoch muss man mit einer langfristigen relativen Verknappung von Nahrungsmitteln rechnen. Wenn das der Fall ist, stellt sich die Frage: Wann wäre der Moment gegeben, in dem die Flächenprämien auslaufen können?

Überreaktion und Volatilität: Der „doppelte Vorteil“ von den gestiegenen Marktpreisen und Direktzahlungen ist ambivalent, denn diese Transferleistungen sind in einer Hochpreisphase nicht nur unnötig, sondern können auch schädlich sein. Sie verstärken die Marktanreize zur Produktivitätssteigerung überproportional und können dadurch Überreaktionen bei der Flächenintensität durch erhöhten Inputbesatz (mineralischer Dünger, Pflanzenschutz, Energie) hervorrufen. Auf diese Weise wird nicht nur eine zusätzliche Umweltbelastung subventioniert,

¹ Association of World Council of Churches related Development Organisations, www.aprodev.net (siehe Impressum)

² Ein Zufallsgewinn ist ein Gewinn, der nicht angestrebt bzw. geplant ist, aber durch besondere Umstände erwirtschaftet wurde.

³ Vgl. Appendix B und C

sondern auch eine Produktionssteigerung über das hinaus, was die langfristige Marktnachfrage hergibt. Umso drastischer ist der Preiseinbruch nach der Hausse, und die Mehrproduktion führt zu einer subventionierten Markteroberung auf den Weltmärkten. Die Preisschwankungen fallen stärker aus, verglichen mit einer Situation ohne staatliche Transfers.

Exportsteigerung als Abflussventil: Die Ernährungswirtschaft reagiert auf die gestiegenen Weltmarktpreise und den Produktionszuwachs in der EU mit einer Steigerung der Exporte.⁴ Kann der Zuwachs in Zeiten von Knappheit problematisch sein? Die Frage ist, wer auf der Welt von den günstigeren Marktbedingungen für die Landwirtschaft zuerst profitiert und wo die Verknappung am meisten durchschlägt. Wir haben es mit einer hochgradig verzerrten Ausgangslage zwischen den Agrarwirtschaften der entwickelten Länder und denen der Entwicklungsländer zu tun. Die Ernährungswirtschaften des globalen Nordens können aus der Situation viel schneller Kapital schlagen als die des globalen Südens. Durch die Eroberungen von Marktanteilen des globalen Südens - selbst auf den Grundnahrungsmittelmärkten - booten sie die lokalen Bäuerinnen und Bauern bei den neuen Wachstumschancen aus und untergraben deren Lebensgrundlagen.

Die Landwirte in den Entwicklungsländern erleiden Schaden: Die gestiegenen Weltmarktpreise haben sich auf die Erzeugerpreise der Landwirte in den Entwicklungsländern nur unzureichend übertragen. Das liegt an der schlechten Infrastruktur, den schwach ausgebauten Kommunikationsmitteln und einer staatlichen Marktintervention, in der Regel zugunsten der Verbraucher, die preisgünstige Lebensmittel wollen. Die europäischen Agrarexporture haben sich diesen Umstand zunutze

gemacht. Sie konnten in der Hochpreisphase ihre Weltmarktanteile ausdehnen. Dabei war die massive Unterstützung durch die Extragewinne der staatlichen Transferleistungen in der EU hilfreich.

Weniger Nahrungsmittelhilfe in Zeiten, in denen sie am dringendsten benötigt wird: Während sich das Agrobusiness weltweit über höhere Agrarpreise freut, zeigen sich die Regierungen der Geberländer von Nahrungsmittelhilfe zurückhaltend.⁵ Das passiert ausgerechnet in Zeiten, in denen die internationale Nahrungsmittelhilfe am dringendsten benötigt wird, denn die Armen auf der Welt können sich die teuren Nahrungsmittel nicht mehr leisten.⁶ Hohe Nahrungsmittelpreise senken die Bereitschaft der Geberländer, den Hungernden Nahrungsmittelhilfe großzügig zur Verfügung zu stellen. Die Geber ziehen es vor, ihre Getreidereserven auf den lukrativen Weltmärkten zu verkaufen, statt sie an die internationale Gemeinschaft für humanitäre Zwecke bereitzustellen.

Entkoppelte Direktzahlungen können den WTO-Regeln widersprechen: In Niedrigpreiszeiten wirken die Direktzahlungen wie ein Sicherheitsnetz für die Landwirte. Diese von den Märkten entkoppelten Direktzahlungen gelten unter den WTO-Regeln als „nicht oder geringfügig handelsverzerrend“. Doch in Hochpreiszeiten kann man das anders sehen. Im besten Fall sind die Direktzahlungen für Ackerbaubetriebe einfach Zufallsgewinne; für die Erreichung der Ziele der GAP haben sie aber keine Bedeutung mehr. Im schlimmsten Fall können sie jedoch auch die Wirkung von indirekten Exportsubventionen einnehmen, wenn es dem exportierenden Agrobusiness gelingt, sie von den Landwirten auf sich selbst zu überwälzen. Deswegen kann man in Verknappungszeiten die Direktzahlungen als unfaire offensive Handelsmaßnahmen betrachten.

⁴ Die Agrarexporte von Deutschland erhöhten sich von 2006 auf 2007 um 14,6 %, und im folgenden Jahr um weitere 14,4 %. 2008/2009 fielen sie allerdings um 4,8 %, als die Weltmarktpreise wieder sanken. In der EU insgesamt stiegen die Agrarexporte von 2005 auf 2006 erst um 11 %, dann von 2006 auf 2007 um 12,1 %.

⁵ Das konnte man sowohl während der Hochpreisphase für Nahrungsmittel 1996-97 beobachten als auch in den Jahren 2006-2008. Während 2002/03 die Menge an Weizenäquivalenten, die unter der internationalen Nahrungsmittelhilfekonvention vergeben wurde, noch bei 9,6 Millionen Tonnen lag, kam die Hilfe 2006/07 nur auf 7,5 Millionen Tonnen und sank 2007/08 sogar noch weiter auf 7,1 Millionen Tonnen.

⁶ Die Preissteigerung 2006-2008 für Nahrungsmittel hat weltweit einen Anstieg der Hungernden von rd. 900 Millionen auf über eine Milliarde bewirkt.

Vorschläge zur Einschränkung der EU-Agrarzah- lungen bei hohen Weltmarktpreisen

Folgende Maßnahmen könnten die handelsverzerrenden Auswirkungen der EU-Unterstützungsmaßnahmen in Hochpreiszeiten einschränken:

1. Es soll eine Verbindung zwischen dem System der Direktzahlungen und der Weltmarktsituation hergestellt werden, die folgendermaßen aussehen könnte: Steigt der allgemeine durchschnittliche Preisindex für Agrarprodukte auf dem Weltmarkt, werden die Direktzahlungen der EU graduell reduziert. Diese Reduzierung könnte in drei Stufen erfolgen: 20 % Kürzung bei einem Preisindexanstieg von mehr als 50 %, 40 % Kürzung bei einem Indexanstieg von mehr als 80 % und 60 % Kürzung bei einem Anstieg von mehr als 120 %.⁷

Diese Kürzungen beziehen sich, sollte es ein Greening in der 1. Säule geben, nur auf die Basisprämie. Zahlungen, die auf ökologischen Leistungen beruhen, sind davon ausgenommen.

2. Die durch diese Senkungen erzielten Ersparnisse im Haushalt der EU sollen nicht an die Mitgliedsländer zurückfließen, sondern automatisch in einen Finanzierungsmechanismus übergehen, durch den die weltmarktbedingten Folgeprobleme gelindert werden, die die Entwicklungsländer mit den größten Ernährungsproblemen haben. Die Grundstruktur der Marrakesch-Entscheidung der WTO gibt zur Umsetzung dieses Mechanismus eine Orientierung.⁸ Ein Schwerpunkt soll die Umsetzung der Verpflichtungen sein, die durch die Nahrungsmittelhilfekonvention für die EU festgelegt werden.⁹

Die Ziele des Mechanismus

Der vorgeschlagene Mechanismus würde unberechtigte Mitnahmeeffekte von Steuergeldern in Zeiten hoher Agrarpreise einschränken. Der Wettbewerb im Außenhandel zwischen der subventionierten Nahrungswirtschaft des Nordens und den armen, von ihren Regierungen vernachlässigten Landwirten des Südens würde sich gerechter gestalten. Der Mechanismus würde die überflüssig gewordenen Agrarsubventionen in Mittel konvertieren, die in Zeiten von Welternährungskrisen das Leben von Hungernden durch Hilfsmaßnahmen retten. Das wäre eine praktische Wahrnehmung internationaler Verantwortung durch die GAP.

Wer sind die Gewinner und wer die Verlierer?

Die Verlierer wären – im Vergleich zu dem Status quo – die europäischen Landwirte. Allerdings verbleiben ihnen bei der vorgeschlagenen Kürzungsformel immer noch erhebliche Anreize zur Mehrproduktion. Gelingt es dem Agrobusiness, dass Teile der Flächenprämien zu seinem Gunsten überwältigt werden, mag der Mechanismus auch Auswirkungen für die „aufkaufende Hand“, die Weiterverarbeitungsindustrie und die Exporteure haben. Die meisten „Verlierer“ sind aber nur „relative Verlierer“. Sie verlieren „Zusatzgewinne“, die ihnen nicht automatisch zustehen. Es bleiben ihnen immer noch hinreichende Vorteile gegenüber der Situation vor der Preishausse.

Allerdings ist der Mechanismus grob und könnte gewisse Bereiche innerhalb der Landwirtschaft besonders treffen. Je nach Wahl des Indexes gibt es bestimmte Agrarbranchen, die nicht ausreichend von den höheren

⁷ Zu weiteren Einzelheiten: Der Anstieg wird als Durchschnittswert des Bewilligungszeitraumes berechnet, und als Basis des Vergleichs sollte der gleitende Durchschnitt der letzten 5 Jahre gelten; dabei sollte der Index von gutem koch- und backfähigen Getreide zugrunde gelegt werden (Weizen, Reis, Mais).

⁸ „Decisions on Measures Concerning the Possible Negative Effects of the Reform Programme in Least Developed and Net Food Importing Developing Countries“, in: The Results of the Uruguay Round of the Multilateral Trade Negotiations – The Legal Texts, WTO, Geneva 1994. Diese Erklärung ist ein konstitutiver Bestandteil des Memorandum unter GATT, das zur Gründung der WTO 1994 führte. Sie war eine wichtige Voraussetzung für die Gruppe der nettonahrungsmittelimportierenden Entwicklungsländer NFIDC, der Gründung der WTO zuzustimmen. Die Erklärung führte 4 Instrumente ein, um den NFIDC zu helfen, falls das Reformprogramm der größeren landwirtschaftlichen Liberalisierung zu „negativen Effekten bezüglich der Verfügbarkeit eines adäquaten Angebots an Grundnahrungsmitteln führt“: Nahrungsmittelhilfe, Exportkredite für Nahrungsmittel, strukturelle Hilfe für die Landwirtschaft und Zahlungsbilanzhilfe.

⁹ Es ergibt sich eine andere Terminologie: „Nahrungsmittelunterstützung“ anstatt „Nahrungsmittelhilfe“, siehe: The proposals for a Reform of the Food Aid convention by www.tafad.org.

Preisen auf dem Weltmarkt profitieren. Das gilt für viele viehhaltende Gemischtbetriebe, die auf den Zukauf von Futtermitteln angewiesen sind. Sie können ihre steigenden Futtermittelkosten oftmals nicht auf den Fleischpreis umwälzen, sondern erleiden in Hochpreisphasen häufig starke Gewinneinbrüche.

Auch Landwirte, die unterdurchschnittliche Hektarerträge erwirtschaften, profitieren weniger von Preissteigerungen. So würden beispielsweise Landwirte in benachteiligten Gebieten, Biobetriebe und andere, die aus ökologischen oder sonstigen Gründen extensiv wirtschaften, bestraft, ohne wirklich enorm von den hohen Preisen zu profitieren. Außerdem gibt es Landwirte, die für Nischenmärkte produzieren und nicht so stark von dem Weltmarkt abhängig sind. Zu nennen wären beispielhaft die biologische Landwirtschaft und Direktvermarkter. Auch sie profitieren weniger stark von steigenden Weltmarktpreisen. Hier muss es Korrekturen vom allgemeinen Kürzungsschema geben, indem betroffene Branchen bei den Reduzierungen der Direktzahlungen differenziert behandelt werden. Nicht vergessen werden darf auch der Umstand, dass Landwirte ihren Gewinn über ein mehrjähriges Mittel hinweg kalkulieren. Das bedeutet, dass weder gute noch schlechte Jahre allein betrachtet werden können, sondern sich gegenseitig ausgleichen müssen. Letztendlich muss auch die Inflation auf der Kostenseite berücksichtigt werden (vgl. Anhang 1).¹⁰

Ist der Vorschlag WTO-konform?

Obwohl die obigen Vorschläge hinter die Entkoppelung zurückfallen und die Unterstützung der Landwirte wieder eine Verbindung mit dem Weltmarktpreisniveau bekommt, widersprechen sie nicht den WTO-Regeln. Denn der Mechanismus funktioniert ähnlich wie der bei der Zollpolitik der EU. Die EU hatte keine handelspolitischen Schwierigkeiten, ihre MFN-Zölle¹¹ für verschiedene Agrarprodukte auf Null zu reduzieren, als die Weltmarktpreise hoch waren. Warum soll das nicht auch für die Preisanbindung der Flächenprämien gelten, denn der Schritt verschafft ja keine Wettbewerbsvorteile, sondern im Gegenteil, verschlechtert die Wettbewerbslage sogar noch, ähnlich wie bei der Zollsenkung.

¹⁰ Allerdings profitieren diese Betriebe auch am wenigstens von den Flächenprämien, da sie ja wenig Fläche im Vergleich zu ihrem Umsatz bewirtschaften.

¹¹ MFN (Most Favoured Nation) Das WTO-Prinzip der Meistbegünstigung besagt, dass ein Land alle Konditionen, die es einem Handelspartner im Rahmen der WTO zusagt, auch allen anderen WTO-Mitgliedsstaaten einräumen muss. Ein MFN-Zoll ist somit ein Zoll, der für alle WTO-Mitglieder gilt, im Gegensatz zu Präferenzzöllen.

Appendix A

Beurteilung der Wirkung des Mechanismus auf der Grundlage einer Fallstudie: Kosten, Preise und Erlöse für Erzeuger von Backweizen in Süddeutschland (in €/dt, durchschnittlicher Ertrag 75 dt/ha)

	2006	2007	2008	2009
Mindestpreis zur Vollkostendeckung ohne Prämie	17,55	19,31	22,28	24,20
Mindestpreis zur Vollkostendeckung mit Prämie	12,19	15,27	18,25	20,23
Tatsächlicher Erzeugerpreis frei Erfasser nach d. Ernte (KW33)	10,50	18,-	16,-	
Tatsächlicher Erzeugerpreis frei Erfasser Anfang Nov. (KW 46)	13,50	21,50	12,50	
Tatsächlicher Erzeugerpreis frei Erfasser Ende Feb (KW 9)	14,00	24,50	?	
Mindestpreis unter der Annahme des vorgeschlagenen Mechanismus		16,91		

Was sagt die Tabelle aus?

Die Landwirte konnten in der Zeit vor der Weltmarktpreissteigerung im Jahr 2006 unter den in Baden-Württemberg vorherrschenden Bedingungen ihre Vollkosten nur decken, weil sie die Flächenprämien erhielten und nur dann, wenn sie nicht direkt nach der Ernte verkaufen mussten. Sie hätten mindestens 12,19 €/dt erzielen müssen. Der Erzeugerpreis lag erst ab November darüber.

2007 und 2008 lagen die Weltmarktpreise und die Erzeugerpreise erheblich höher. Allerdings sind auch die Produktionskosten enorm angestiegen. Dennoch konnten die Landwirte einen guten Gewinn erzielen, wenn sie die Prämie erhielten und nicht direkt nach der Ernte verkauften.

Angenommen, unser vorgeschlagener Mechanismus wäre 2007 in Kraft gewesen: Auf dem Weltmarkt für Weizen mit Backqualität gab es eine Preissteigerung von 140 %. Das hätte nach unserem Vorschlag einen Abzug von der Prämie von 60 % ergeben, also von 4,4 €/dt auf 1,4 €/dt. Der Erlös nach dieser Kürzung hätte noch zur Vollkostendeckung des Landwirtes ausgereicht, selbst wenn er direkt nach der Ernte verkauft hätte.

Im Jahr 2008 fielen die Preise allerdings wieder, und zwar so stark, dass die Landwirte ihre Kosten vom Markt auch bei voller Prämie nicht mehr decken konnten und Verluste machten.

Anmerkung: Die Ertragsituation des Durchschnitts der Betriebe in Süddeutschland von 7,5 t/ha ist wesentlich höher als der EU-Durchschnitt von 5,9 t/ha. Die Zahlen lassen sich also nicht EU-weit übertragen. Deutlich wird auch, dass Betriebe mit geringeren Hektarerträgen schneller Einbußen erleiden können.

Was hätte die Kürzung in diesem Jahr für die Hungerbekämpfung erbracht? 2007 wurden in der EU rd. 300 Million t Getreide geerntet. Wäre alles backfähiger Weizen gewesen, dann hätten die Kürzungen von 3 €/dt EU-Gelder in der Größenordnung von 9 Mrd. € frei gemacht, die der Hungerbekämpfung zur Verfügung gestanden hätten.

Quelle: Landesanstalt für die Entwicklung der Landwirtschaft und der ländlichen Räume, Schwäbisch Gmünd, eigene Berechnungen.

Annex B

In den Jahren 2006-2008 erhöhten sich die Weltmarktpreise für guten Qualitätsweizen um 140 %. In Deutschland stiegen die Erzeugerpreise für Weizen, Gerste und auch alle anderen Getreidesorten von rd. 100 €/t auf 160 bis 180 €/t. Ähnlich verhielt es sich mit Raps: ein Anstieg von 194,40 €/t auf 354,10 €/t im Jahr 2008. Auch wenn die Preise ab September 2008 wieder erheblich einbrachen und 2009 sehr niedrig waren, blieben sie doch ein wenig über dem Niveau von demjenigen vor der Teuerung. 2010 gab es einen erneuten Anstieg auf 155,90 €/t für Futtergetreide und sogar 195,80 €/t für Weizen mit Backqualität.

Appendix C

Erzeugerpreise für unterschiedliche Getreidearten in Süddeutschland (€/dt)

	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08
Braugerste	10,1	11,1	18,8	27,0
Backweizen	8,7	9,5	13,3	21,9
Mais	9,0	10,2	14,2	20,0

Anstieg der Erzeugerpreise von 2005 auf 2007/08 um 121 %.

Herausgeber:

Evangelischer Entwicklungsdienst EED, Ulrich-von Hassell-Str. 76, 53123 Bonn, Telefon: 0228/8101-0,
E-Mail: eed@eed.de, www.eed.de

Autor: Dr. Rudolf Buntzel

Redaktion: Sabine Hupp, Francisco Mari

Dieses Diskussionspapier beruht auf der englischen Ausgabe, die von der Arbeitsgruppe Ernährungssicherheit von APRODEV, (Verband protestantischer Entwicklungsorganisationen in Europa) beschlossen wurde. Für die Diskussion in Deutschland wurde das Papier in einzelnen Punkten geändert und erweitert. (siehe www.aprodev.eu)

Layout: Mayte M. López

Druck: inPuncto, Bonn

Gedruckt auf Envirotop-Recyclingpapier - Mai 2011

Stand: Mai 2011