

© **Schwerpunkt »Agrarreform«**

Exportschlager Hunger

Eine Bewertung der Vorschläge für eine EU-Agrarreform aus entwicklungspolitischer Sicht

von Berit Thomsen

Die EU-Agrarpolitik setzt voll auf Weltmarktorientierung. Milch und Fleisch werden immer mehr zu Exportschlagern. Das bedeutet Überschusserzeugung und Preisdruck für die Erzeuger in Deutschland und innerhalb der EU sowie billige Exporte auch in Entwicklungsländer. Die Reformvorschläge der EU-Kommission bieten erstmalig Ansätze für eine grünere und gerechtere Agrarpolitik. Die deutsche Bundesregierung will jedoch jegliche Reform verhindern und bedient damit die exportorientierte Agrarindustrie. Bestrebungen im Entwicklungsausschuss des EU-Parlamentes und in der zivilgesellschaftlichen Bewegung versuchen, dem entgegenzuwirken. Wie ist die derzeitige Debatte über die Reform der EU-Agrarpolitik aus entwicklungspolitischer Sicht zu beurteilen?

Überschussproduktion, Preisverfall und Handelsverzerrung. Aus entwicklungspolitischer wie auch bäuerlicher Sicht misst sich der Erfolg der anstehenden Reform der EU-Agrarpolitik unter anderem daran, ob die Logik der Überschussproduktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse gebrochen wird. Hierfür gibt es zurzeit nur wenige Hinweise.

Exporte legen zu

Milch

Die FAO kündigt für Ende 2012 einen erneuten Preisdruck auf die Weltmarktpreise von Milchprodukten wie Butter, Milchpulver und Käse an, obwohl die Marktsports kurz vor Redaktionsschluss (November 2012) auch leichte Preisspannungen vermuten lassen. Jeder Preisdruck auf dem Weltmarkt schlägt sich bis zu den Milchbauern und -bäuerinnen im Schwarzwald ebenso wie in den chilenischen Anden oder in der Dornstrauchsavanne Burkina Fasos durch. Ein Grund dafür ist die Preis- und Mengenschlacht auf dem Weltmilchmarkt, auf dem die europäischen Exportmolkereien eine große Rolle spielen.

Die Weltmilchproduktion ist für 2012 gemäß offizieller Schätzungen um 2,7 Prozent gegenüber dem Vorjahr gewachsen und liegt bei 750 Millionen Tonnen. Der Anstieg des Verbrauchs ist mit 1,6 Prozent deutlich darunter geblieben. Im Jahr 2012 sind laut Prognosen sieben Prozent der Milch weltweit gehandelt worden. Auf diesen verhältnismäßig kleinen Weltmarkt

drücken nun die großen Milchexporteure ihre Übermengen.

Neuseeland, die EU und USA beliefern knapp zwei Drittel des Weltmarktes. Schon das vierte Jahr in Folge steigern sie ihre Milcherzeugung. Neuseelands Milchanstieg schätzt die FAO für 2012 sogar auf neun Prozent gegenüber dem Jahr davor. Der größte Exporteur ist im weltweiten Vergleich allerdings ein kleiner Milchproduzent und trägt gerade mal 2,6 Prozent zur Weltmilcherzeugung bei. Anders der zweitgrößte Exporteur EU: Ein Fünftel der Weltmilchproduktion wird in Europa erzeugt und belegt damit weltweit Platz eins. Für 2012 sagen die Prognosen ein Prozent mehr Milch in Europa voraus.

Die Mehrmengen lassen sich nicht im EU-Markt absetzen, sondern steigern die Exporte. Im ersten Halbjahr 2012 hat Europa 21 Prozent mehr Magermilchpulver exportiert als im Vorjahreszeitraum und die Butterexporte um sechs Prozent ausgedehnt. Im April 2012 belegt die FAO einen Rückgang des Weltmarktpreises für Magermilchpulver um 20 Prozent gegenüber dem Zeitraum im Jahr davor und der Butterpreis ist um 26 Prozent gesunken. Der Weltmarkt scheint also die Übermengen beispielsweise aus der EU nicht wirklich aufnehmen zu können und reagiert mit diesem Preisverfall.

In Deutschland lag der Erzeugerpreis im Jahr 2011 noch bei um die 35 Cent für ein Kilogramm Milch und ist in der ersten Halbzeit 2012 auf 29 Cent abgesackt. Exportiert Europa Übermengen auf einen weitestge-

hend gesättigten Weltmarkt, dann schlägt es sich dort auf den Preis nieder und umgekehrt beeinflusst ein niedriger Weltmarktpreis auch wieder die Erzeugerpreise in der EU.

Dass in Europa die Milchmengen größer werden, liegt daran, dass die Mengenbegrenzung »Milchquote« im Jahr 2015 auslaufen soll. Im Vorfeld hat die Agrarpolitik in Deutschland und Brüssel die Milchquote angehoben (jedes Jahr ein Prozent mehr). Fällt die Quote ganz, dann ist mit weiteren Überschüssen zu rechnen und mit weiterem Preisdruck. Das ist auch der Grund, warum die Exportsubventionen für Milchprodukte von 1,6 Milliarden Euro im Jahr 2003 auf fast Null abgesenkt werden konnten. Der tendenziell höhere EU-Preis ist über die Mehrproduktion immer weiter an den niedrigeren Weltmarktpreis angeglichen worden.

Der Kostendruck auf den Milchhöfen in Deutschland ist enorm. In den vergangenen zehn Jahren hat ein Drittel der Betriebe aufgegeben. Kleinproduzenten in Entwicklungsländern bekommen die Mengenausdehnung der Quote ebenfalls zu spüren. Schon längst gehen europäische Milchexporte auch in die ärmsten Länder dieser Welt. Im Jahr 2009 hat die EU ermittelt, dass zeitweilig fast die Hälfte des europäischen Milchpulvers in AKP-Staaten (79 Länder in Afrika, Karibik und Pazifik) exportiert wurde. In die am wenigsten entwickelten Länder (LDC) gelangten immerhin 17 Prozent der europäischen Vollmilchpulverexporte. Fallstudien belegen immer wieder, dass die Milchwirtschaft in armen Ländern ein Wirtschaftszweig mit hohem Potenzial ist und EU-Exporte diese Entwicklungschancen stören oder gar zunichte machen.

Schweinefleisch

Im Schweinefleischsektor lag in Deutschland, dem größten Produzentenland in der EU, die Eigenversorgung bis 2007 unter 100 Prozent. Seither wächst die Fleischerzeugung stetig. Im Jahr 2011 lag der Selbstversorgungsgrad bereits bei 115 Prozent. Die Exporte aus Deutschland sind in den vergangenen zehn Jahren um 245 Prozent drastisch nach oben geschneit. Die Preise für die Schweinefleischerzeuger sind durch die Überversorgung unter Dauerdruck geraten; zugleich gelangen deutsche wie auch europäische Exporte in die ärmsten Länder der Welt. Auch dort liegen Beispiele vor, dass Potenziale einer verbesserten Entwicklung im ländlichen Raum behindert oder zerstört werden.^{1, 2, 3}

Um die Überschüsse zu erzeugen, werden mehr und mehr eiweißhaltige Futtermittel – meist in Form von Soja – importiert. Die großen Exporteure für die EU und für Deutschland sind vor allem ärmere Anbauländer wie Argentinien, Brasilien oder Paraguay. Dort konkurrieren die Futtermittel für unsere Milch- und Fleischerzeugung mit den Nahrungsmitteln für die Menschen vor Ort.

Exportorientierte Schlachtunternehmen und Molkeereien unterliegen einem ständigen Konzentrations- und Wachstumsprozess. Da die Nachfrage in der EU nach Milch und Fleisch in der Tendenz stagniert, sind sie auf der Suche nach neuen Märkten außerhalb der Europäischen Union, um ihre Wachstumsziele verwirklichen zu können.

Business as usual

»Eine starke Landwirtschaft ist unerlässlich für die EU-Lebensmittelindustrie und die weltweite Ernährungssicherheit«, heißt es in der Präambel des Kommissionsvorschlags zur gemeinsamen Marktorganisation (GMO) der EU vom Oktober 2011. Die Exportorientierung soll dadurch weiterhin unter dem Deckmantel der weltweiten Ernährungssicherheit gerechtfertigt werden. Dafür gibt es auch einschlägige Instrumente, an denen die Kommission gemäß ihrem Vorschlag festhalten will.

Das prominenteste sind die Ausfuhrerstattungen, auf die bei Bedarf zurückgegriffen werden soll. »Die Vorschriften, nach denen im Rahmen der WTO-Verpflichtungen der Union bei der Ausfuhr nach Drittländern Erstattungen auf der Grundlage des Unterschieds zwischen den Preisen in der Union und auf dem Weltmarkt gewährt werden, sind dazu bestimmt, den Anteil der Europäischen Union am Welthandel mit bestimmten unter die vorliegende Verordnung fallenden Erzeugnissen zu wahren«, heißt es im Vorschlag.

Ebenfalls bleiben soll die Intervention. »Diese Maßnahmen erfolgen in Form der öffentlichen Intervention oder gegebenenfalls der Gewährung von Beihilfen für die private Lagerhaltung. Preisstützungsmaßnahmen sind weiterhin notwendig, sie müssen jedoch rationalisiert und vereinfacht werden.« Aus bäuerlicher und entwicklungspolitischer Sicht ist die Intervention zu kritisieren. Überschüsse werden zwar vom Markt genommen und eingelagert, aber immer wenn sich die Marktsituation entspannt und sich der Preis erholen könnte, werden Mengen aus den Interventionslagern wieder auf den Markt geworfen. Der Mengendruck auf den Preis beginnt von vorn. Die Intervention ebenso wie die Ausfuhrerstattungen zementieren die Ausrichtung auf Überschüsse für den Export und gehören abgeschafft.

Bäuerliche Marktmacht

Für eine Angebotssteuerung gibt es im Kommissionsvorschlag zur Marktorganisation strategische Spielräume, die aus entwicklungspolitischer Sicht unterstützenswert sind. Damit Bäuerinnen und Bauern künftig mehr Einfluss auf den Markt nehmen können, sollen sie sich am Markt bündeln dürfen. Diese Möglichkeit

ist auch im Milchpaket vom Dezember 2010 verankert, das in den Kommissionsvorschlägen übernommen wurde. In der Markt Bündelung liegt die Chance, Einfluss auf das Angebot zu nehmen und Überschüsse von vornherein zu vermeiden.

Des Weiteren spricht die EU-Kommission von einer Anpassung des Angebots, und zwar »im Hinblick auf lebende Pflanzen, Rindfleisch, Schweinefleisch, Schaf- und Ziegenfleisch, Eier und Geflügelfleisch sollte die Möglichkeit vorgesehen werden, bestimmte Maßnahmen zu erlassen, um die Anpassung des Angebots an die Markterfordernisse zu erleichtern, was zur Stabilisierung der Märkte (...) beitragen könnte.« Zwar sind die Maßnahmen dafür noch dünn, aber die Richtung ist wegweisend. Diese Spielräume können Bäuerinnen und Bauern gemeinsam mit entwicklungspolitischen Vertretern nutzen und mit Leben füllen. Allesamt sind das kleine Hebel, um wirksame Marktmaßnahmen zum Abbau der Überschüsse hin zur bedarfsgerechten Erzeugung zu entwickeln und auch weiterhin einzufordern.

Ökodumping abgemildert

Eine weitere Verordnung der EU-Kommission zur EU-Agrarpolitik im Zeitraum 2014 bis 2020, die aus entwicklungspolitischer Sicht bedeutsam ist, ist die Verordnung zu Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe. Hier hat die EU-Kommission erstmalig soziale und ökologische Kriterien vorgeschlagen, damit diese Zahlungen weiterhin in voller Gänze an die Betriebe ausgezahlt werden.

Die Absicht, 30 Prozent der Direktzahlungen an ökologische Standards wie Fruchtfolge, ökologische Vorrangflächen und Erhalt von Dauergrünland zu binden, böte in Zukunft die Möglichkeit, das bisherige Ökodumping über Direktzahlungen abzumildern und die landwirtschaftliche Erzeugung in Europa insgesamt klimafreundlicher zu gestalten. Gerade die Entwicklungsländer sind in der Regel die Regionen, die auf den Klimawandel mit Dürre und/oder Überschwemmungen sehr sensibel reagieren.

Neben der noch zu schwachen Ausgestaltung der ökologischen Standards ist vor allem bedauerlich, dass die Forderung der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) und vieler anderer Verbände in Deutschland, in die Fruchtfolge 20 Prozent Leguminosen festzuschreiben, nicht aufgenommen wurde. Den steigenden Importen von Sojafutter aus Schwellenländern wird nach wie vor nichts entgegengesetzt. Die Konkurrenz zwischen Futter- und Nahrungsmitteln bleibt in den Anbauländern bestehen und die Potenziale der Leguminosen für die heimische Futterversorgung, Stickstoff zu fixieren und dadurch Energie einzusparen, bleiben ungenutzt.

Sozialdumping beibehalten

Die verbleibenden 70 Prozent der Direktzahlungen sollen nach dem Vorschlag der EU-Kommission mit Berücksichtigung der Arbeitskräfte gedeckelt und gestaffelt werden. Die derzeit fehlende Bindung an Arbeitskräfte bei den Direktzahlungen bevorteilt bekanntlich flächenstarke, durchrationalisierte Betriebe gegenüber bäuerlich wirtschaftenden Bauernhöfen. Über beispielsweise den Anbau von Futtermitteln landet diese Wettbewerbsverzerrung auch indirekt in den Mägen von Hähnchen, Rind und Schwein und gelangt dadurch in den Export.

Eine Bindung an Arbeitskräfte würde das Sozialdumping auf den Weltmarkt mindern und bäuerlich ausgerichtete Betriebe hier in Deutschland und EU-weit stärken. Allerdings liegen die derzeitigen Vorschläge der EU-Kommission noch weit hinter den Erwartungen der bäuerlichen und entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen zurück und werden kaum Wirkung zeigen. An der Investitionsförderung für beispielsweise Stallbauten in der Zweiten Säule soll sich wenig ändern. Diese Zahlungen stärken das Größenwachstum und müssen ebenfalls sozial und ökologisch angepasst werden. Die Vorschläge der EU-Kommission bieten noch viel Kritikwürdiges, aber auch wesentliche Anhaltspunkte für eine sinnvolle Reform der EU-Agrarpolitik.⁴

Aber selbst diese zaghaften Ansätze will die deutsche Bundesregierung, allen voran das Bundeslandwirt-

Folgerungen & Forderungen

- Die deutsche und europäische Agrarpolitik muss von der Exportorientierung abkehren und die landwirtschaftliche Erzeugung an den Bedarf orientieren und auf die eigenen Ressourcen ausrichten.
- Die internationale Verantwortung der EU und das Recht auf Nahrung müssen als Grundprinzipien in die Präambel des Legislativtextes der GAP aufgenommen und in einem eigenen Kapitel behandelt werden.
- Die Exporterstattungen sind ersatzlos und ohne Vorbedingungen zu streichen.
- Das Öko- und Sozialdumping mit Direktzahlungen ist zu beenden. Im Ackerbau muss eine echte Fruchtfolge kommen mit Leguminosen alle fünf Jahre. Die Zahlungen sind durch Kappung und Staffelung wirksam an Arbeitskräfte zu binden.
- Die Investitionsbeihilfen müssen an die Einhaltung artgerechter Haltungsformen, kleiner Viehbestände, einen hohen Selbstversorgungsgrad mit Futtermitteln, Umweltschutz und den Erhalt von Arbeitsplätzen geknüpft werden.

schaftsministerium (BMELV) unter Ilse Aigner, verhindern. Das BMELV ist im EU-Rat der Agrarminister und -ministerinnen vertreten, der über die Reformvorschläge der EU-Kommission berät und abstimmt. Die politisch Verantwortlichen wollen das Greening der Direktzahlungen sogar noch verwässern und die Kappung verhindern. Sie setzen weiter auf Weltmarktorientierung und bedienen dadurch die Exportindustrie. Im jüngsten Bericht »Daten und Fakten im Deutschen Außenhandel 2011« heißt es: »Auch die Ergebnisse der ersten Monate des Jahres 2012 stimmen positiv: Agrarprodukte bleiben wahre Exportschlager. Und es geht weiter aufwärts! Besonders erfreulich ist (...) die Entwicklung der Ausfuhren in Drittländer. Hier konnte ein Anstieg um mehr als 17 Prozent verzeichnet werden. Das zeigt, dass es deutschen Unternehmen immer besser gelingt, die enormen Chancen der wachstumsstarken Regionen dieser Welt zu nutzen.«⁵

Neue Rolle des Parlaments

Erstmalig darf auch das Europäische Parlament bei dieser Agrarreform voll mitentscheiden. Agrarrat und Parlament müssen sich dann einigen. Der Entwicklungsausschuss des EU-Parlamentes hat unter Federführung der CDU in Deutschland zu den Verordnungsvorschlägen der EU-Kommission eine zum Teil bemerkenswerte Stellungnahme beschlossen. So wird darauf hingewiesen, dass die EU-Agrarpolitik in jedem Fall kohärent sein muss mit entwicklungspolitischen Anliegen und Zielen der EU-Politik. Im Falle von negativen Auswirkungen in Entwicklungsländern sind Untersuchungen in Form eines Monitorings durchzuführen. Exportsubventionen sollen bis 2016 ausnahmslos abgeschafft werden.

Der Entwicklungsausschuss begrüßt ausdrücklich die Greeningvorschläge der Kommission bei den Direktzahlungen und verweist darauf, dass Greening nicht zu Wettbewerbsverzerrungen in Entwicklungsländern führt. Durch eine klimaverträglichere Landwirtschaft würden zudem die Folgen des Klimawandels abgemildert, von denen ohnehin die Entwicklungsländer besonders stark betroffen sind. Der Ausschuss kritisiert die negativen sozialen und ökologischen Folgen hoher Futtermittelimporte und schlägt deshalb zusätzlich zu den Greeningansätzen der EU-Kommission vor, den Anbau von heimischen Futterpflanzen als Ökologisierungskriterium aufzunehmen.⁶ Somit sind einige zentrale Forderungen der Zivilgesellschaft nun auch durch den Entwicklungsausschuss des Europäischen Parlamentes in die Reformdebatte eingebracht.

Zivilgesellschaftlicher Druck

Die Arbeitsgruppe Landwirtschaft und Ernährung (AGLE) im Forum Umwelt und Entwicklung hat im Juni 2012 ein Positionspapier zur Neuausrichtung der EU-Agrarpolitik am Beispiel der Tierhaltung herausgegeben. 19 Organisationen und Verbände haben das Papier unterzeichnet, in dem darauf verwiesen wird, dass die bisherigen Reformvorschläge ergänzt werden müssen, um eine grünere und gerechtere EU-Agrarpolitik zu erreichen, die auch Kleinbauern in Entwicklungsländern nicht länger unter wirtschaftlichen Druck setzt. Die Vorschläge des vor allem entwicklungspolitisch und bäuerlich geprägten Netzwerkes liegen auf den Tischen der Politiker in der Bundesregierung und im EU-Parlament. Untermuert wird diese Initiative von den Kampagnen »Meine Landwirtschaft« in Deutschland und ARC 2020 auf EU-Ebene. Sie erhöhen seit einigen Jahren über groß angelegte Demonstrationen, zahlreiche Dialogforen und regionale Aktionen den Druck auf die Politik, sich für eine tiefgreifende Reform der bisherigen EU-Agrarpolitik einzusetzen, die den Hunger nicht weiter schürt und bäuerlichen Betrieben in Deutschland und anderen Ländern die Existenz sichert.^{7, 8}

Anmerkungen

- 1 EU-Kommission: CIRCA – Communication & Information Resource Centre Administrator (Download: <http://circa.europa.eu/>).
- 2 FAO: Food Outlook, November 2011 (<http://www.fao.org/docrep/014/al981e/al981e00.pdf>).
- 3 BMELV/BLE: Statistik und Berichte des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (<http://www.bmelv-statistik.de/>).
- 4 EU-Kommission: Rechtsvorschlage fur die GAP nach 2013. Brüssel 2011 (<http://ec.europa.eu/agriculture/>).
- 5 BMELV: Deutscher Agraraußenhandel, Daten und Fakten 2011 (http://www.agrarexportfoerderung.de/fileadmin/sites/default/files/Deutscher-Agraraußenhandel-2011_03.pdf).
- 6 EU-Parlament Entwicklungsausschuss. Stellungnahmen (<http://www.europarl.europa.eu/committees/de/deve/opinions.html>).
- 7 Arbeitsgruppe Landwirtschaft und Ernährung (AGLE) im Forum Umwelt und Entwicklung. Positionspapier zur Tierhaltung (Juni 2012) (<http://www.forumue.de/publikationen/positionspapiere/>).
- 8 Siehe dazu: www.meine-landwirtschaft.de sowie www.arc2020.eu.



Berit Thomsen

Referentin für internationale Agrarpolitik der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL)

Bahnhofstraße 31, 59056 Hamm
E-Mail: thomsen@abl-ev.de