

Diskussionspapier des Ecofair Trade Dialogs:

**DIE EUROPÄISCHE**

**AGRARPOLITIK**

**UND IHRE**

**BAUERNOPFER**

# IMPRESSUM

Misereor  
Mozartstraße 9  
D-52064 Aachen  
Germany  
[www.misereor.de](http://www.misereor.de)

Heinrich Böll Stiftung  
Schumannstraße 8  
D-10117 Berlin  
Germany  
[www.boell.de](http://www.boell.de)

Glopolis  
Soukenická 1189/23  
110 00 Prague 1  
Czech Republic  
[www.glopolis.org](http://www.glopolis.org)

Ecofair Trade Dialogue  
[www.ecofair-trade.org](http://www.ecofair-trade.org)  
December 2011  
Autor: Armin Paasch (Misereor)  
Layout und Druck Hinkelstein-Druck



Diese Publikation wurde mit Unterstützung der EU angefertigt.  
Die Inhalte liegen in der alleinigen Verantwortung der Herausgeber  
und spiegeln nicht die Sichtweise der EU wider.

# INHALT

1 Einführung.....	4
2 EU-Agrarreformen: fit für den Weltmarkt.....	6
3 Entkoppelte Direktzahlungen - Dumping im neuen Gewand.....	8
4 Entwicklungsländer bleiben attraktive Absatzmärkte.....	11
5 Dumping gefährdet das Menschenrecht auf Nahrung.....	12
6 EU-Handelspolitik als Türöffner für Agrarexporte.....	14
7 Europäische Landwirtschaft kann die Welt nicht ernähren.....	16
8 Wachstum der europäischen Landwirtschaft auf fremden Äckern.....	19
9 EU opfert ihre Kleinbetriebe.....	21
10 Unzureichende Reformvorschläge.....	23
11 Vorschläge zu einer ökofairen Agrarwende.....	25
12 Zusammenfassung.....	27
13 Literatur.....	29

# 1. EINFÜHRUNG

Wohin steuert die europäische Agrarpolitik? Nach welchen Kriterien und in welcher Höhe sollen ab 2014 die Vergabe von Agrarsubventionen und die Marktregulierung im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU erfolgen? Welchen Stellenwert sollen dabei öffentliche Güter wie der Umwelt- und Landschaftsschutz, die Belebung ländlicher Räume oder die soziale Gerechtigkeit erhalten? Seit über zwei Jahren werden diese Fragen nunmehr heiß debattiert. Mit einer breit angelegten öffentlichen Konsultation hatte der neue EU-Agrarkommissar Dacian Cioloş im April 2010 ein vielversprechendes Zeichen gesetzt: Agrarpolitik geht alle an. Über deren künftige Ausgestaltung soll daher nicht nur ein kleiner Kreis von Landwirtschaftsministern, Agrarpolitikern und Lobbyisten entscheiden, sondern alle gesellschaftlichen Gruppen sollen ihre Anliegen einbringen dürfen. Über 5.500 Stellungnahmen von interessierten Bürgerinnen und Bürgern, Verbänden, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern bezeugen das hohe gesellschaftliche Interesse an der Reform.

Als die Kommission im November 2010 in einer Mitteilung ihre eigenen Vorstellungen und Reformoptionen skizzierte, war das Echo bei Umweltorganisationen und einigen Bauernorganisationen überwiegend positiv. Kernstück des Vorschlags war nämlich eine „Begrünung“ der Agrarpolitik durch striktere ökologische Standards für Direktzahlungen an europäische Landwirtinnen und -wirte. Durch Obergrenzen für Direktzahlungen an große Betriebe, die Kopplung an Arbeitsplätze und eine gezielte Förderung kleinerer Betriebe kam die Kommission auch den Forderungen nach einer stärkeren sozialen Komponente entgegen.

Als die Kommission nach intensiven Beratungen in und mit dem Europäischen Parlament sowie dem EU-Agrarministerrat im Oktober 2011 einen ausgearbeiteten Gesetzesvorschlag veröffentlichte, wich die anfängliche Begeisterung jedoch vielfach der Ernüchterung. Zwar begrüßten etwa der BUND und Euronatur weiterhin die grundsätzliche Richtung. Die konkreten Maßnahmen würden jedoch selbst von Großbetrieben „kaum Korrekturen ihrer bisherigen umweltschädlichen Anbauweisen“ erfordern.<sup>1</sup> In ähnlicher Weise befürwortete auch die Arbeitsgemeinschaft

bäuerliche Landwirtschaft (AbL) die geplante Berücksichtigung des „Faktors Arbeit“ bei der Vergabe von Direktzahlungen; allerdings würden die Detail-Regelungen insbesondere aufgrund zu hoch angesetzter Obergrenzen für Großbetriebe „so gut wie wirkungslos“ bleiben.<sup>2</sup>

Grundsätzlichere Kritik erntete der Reformvorschlag der Kommission hingegen von Seiten der Entwicklungsorganisationen. Fragwürdig ist in dieser Hinsicht nicht nur die Ausgestaltung im Detail, sondern auch der zugrundeliegende Ansatz: Ihren Beitrag zur weltweiten Ernährungssicherung soll die EU-Agrarpolitik nach dem Willen der Kommission nämlich vor allem durch eine Steigerung der Produktivität und internationalen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft leisten. Hunger soll im Prinzip also dadurch gestillt werden, dass die europäische Landwirtschaft weiterhin auf Wachstum setzt und ihre Nahrungsmittelexporte aufrechterhält oder steigert. Genau diese Exportorientierung ist nach Meinung vieler Entwicklungs-, Menschenrechts- und Bauernorganisationen vor allem aus den Ländern des globalen Südens jedoch seit Jahrzehnten Teil des Problems, nicht der Lösung. „Die Frage der weltweiten Ernährungssicherung kann nicht einfach auf ein Problem von Angebot oder Produktion reduziert werden“, mahnte auch der UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung, Prof. Olivier De Schutter mit Blick auf die einseitige Ausrichtung der Kommissionsmitteilung vom November 2010. „Das strategische Ziel muss heute sein, Entwicklungsländer zu unterstützen, ‚sich selbst zu ernähren‘ und nicht ‚die Welt zu ernähren‘.“<sup>3</sup>

Der Reformvorschlag der Kommission macht vor allem Eines deutlich: Nach wie vor stößt der Ruf nach Achtung des Menschenrechts auf Nahrung und nach entwicklungspolitischer Kohärenz bei vielen Entscheidungsträgern weitgehend auf taube Ohren. Inakzeptabel ist dies nicht allein aus einer moralischen Perspektive. Zu Achtung, Schutz und Gewährleistung des Rechts auf Nahrung und anderer Menschenrechte haben sich darüber hinaus alle EU-Mitgliedstaaten in UN-Menschenrechtspakten

1 Pressemitteilung des BUND und Euronatur: „EU-Agrarreform halbherzig“, 12.10.2011.

2 Pressemitteilung AbL: „Gute Grundlage zur EU-Agrarreform“, 11.10.2011.

3 Mandate of the Special Rapporteur on the Right to Food: The Common Agricultural Policy towards 2020: The role of the European Union in supporting the realization of the right to food, 17.6.2011, S.1.

völkerrechtlich verpflichtet. Auch Artikel 21 des Vertrags von Lissabon verpflichtet die EU explizit, ihr Handeln auf internationaler Ebene an den Menschenrechten und dem Grundsatz der Solidarität auszurichten.

Mit diesem Diskussionspapier will der Ecofair Trade Dialog dazu beitragen, die Debatte über die entwicklungspolitische und menschenrechtliche Kohärenz der GAP zu vertiefen. Im Zentrum steht dabei zunächst die Frage, inwieweit die aktuellen Instrumente der GAP immer noch Dumpingexporte ermöglichen, welche in den Ländern des globalen Südens zur Verdrängung bäuerlicher Betriebe führen (Abschnitte 2 bis 6). Im Anschluss wird der

Zusammenhang zwischen Agrardumping und der Abhängigkeit vieler Entwicklungsländer von Importen und mithin den immer stärkeren Preisschwankungen auf dem Weltmarkt diskutiert (Abschnitt 7). Analysiert werden ferner die Effekte europäischer Agrarimporte insbesondere von Futtermitteln auf die Ernährungssicherheit (Abschnitt 8). Abschnitt 9 geht schließlich der Frage nach der Wirkung der bisherigen Ausrichtung der GAP auf europäische Landwirtinnen und -wirte nach. Auf dieser Grundlage wird in den Abschnitten 10 und 11 der vorliegende Reformvorschlag der Kommission bewertet und die Anforderungen an eine GAP-Reform aus einer entwicklungspolitischen und menschenrechtlichen Perspektive skizziert.

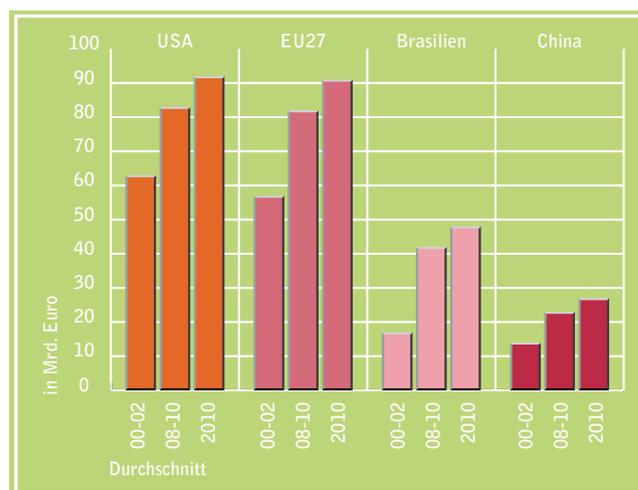
## 2 EU-AGRARREFORMEN: FIT FÜR DEN WELTMARKT

Seit drei Jahrzehnten steht die GAP international in der Kritik, durch subventionierte Exporte Druck auf die Weltmarktpreise für Agrarprodukte auszuüben, die Märkte in Entwicklungsländern zu überfluten und zur Verdrängung dortiger Bäuerinnen und Bauern beizutragen. Dumpingexporte von Weizen, Milchpulver und Rindfleisch, also deren Export zu Preisen unterhalb der Gestehungskosten und/ oder der heimischen Marktpreise, hatten häufig negative Auswirkungen auf Kleinbäuerinnen und -bauern in Entwicklungsländern, weil diese mit den Dumpingpreisen nicht konkurrieren konnten. Darüber hinaus hatten sie langfristig negative Auswirkungen auf die gesamte landwirtschaftliche Produktion, weil die günstige Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln auf dem Weltmarkt Investitionen in die eigene Landwirtschaft unrentabel erscheinen ließen. Zwar räumen Vertreter(innen) der EU solche negativen Effekte für die Vergangenheit häufig ein. Zugleich argumentieren sie jedoch, dass die EU diese Probleme mit ihren Agrarreformen von 1992, 2000, 2003 und 2008 inzwischen überwunden habe. Dass dem nicht so ist, liegt zum großen Teil an der Stoßrichtung der Reformen selbst. Von Anfang an standen sie im Zeichen der Verhandlungen um das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade - GATT), aus denen 1995 unter anderem das Agrarabkommen (Agreement on Agriculture - AoA) der Welthandelsorganisation (World Trade Organisation - WTO) von 1995 hervorging. Dieses Abkommen verlangte von Industrieländern, bis zum Jahr 2000 ihre bei der WTO festgelegten Obergrenzen für Außenzölle und Exportsubventionen jeweils um 36 Prozent zu senken. Jene internen Agrarstützungen, die bei der WTO als „handelsverzerrend“ eingestuft wurden, mussten um 20 Prozent gesenkt werden. Dazu gehörten insbesondere Subventionen, die an ein bestimmtes Produkt und/ oder die Produktionsmenge gekoppelt waren, sowie die garantierten Mindestpreise, welche die EU beispielsweise den Schlachthöfen, Molkereien oder Zuckerraffinerien für die weiterverarbeiteten Produkte gewährte.

Diese Auflagen hat die EU nach der bisher gängigen Auffassung der WTO inzwischen weitgehend erfüllt. Aus entwicklungspolitischer Perspektive stellt sich jedoch das Problem, dass die Reformen nicht zuletzt auf einen WTO-konformen Erhalt und Ausbau der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, also der Exportfähigkeit der europäischen Landwirtschaft, abzielten. Dumping

wurde dadurch hingegen nicht beendet. Zwar reduzierte die EU einerseits ihre Exportsubventionen zwischen 2000 und 2010 von 5,6 Milliarden auf 166 Millionen Euro und entkoppelte die internen Subventionen größtenteils von der Produktion.<sup>4</sup> Andererseits senkte sie jedoch systematisch die Erzeugerpreise für europäische Landwirtinnen und -wirte, um der Agrarindustrie den Zugang zu billigen Rohstoffen und mithin den Export zu international wettbewerbsfähigen Preisen zu ermöglichen. Die deutsche Bundesregierung macht aus der Zielrichtung der bisherigen Reformen keinen Hehl: „Deutschland ist Vorreiter bei der Umsetzung der Reform der GAP von 2003 und 2004, indem es frühzeitig und schneller als andere Mitgliedstaaten begonnen hat, die heimische Landwirtschaft fit für den internationalen Wettbewerb zu machen und die Abhängigkeit von Markteingriffen zu verringern“.<sup>5</sup>

Grafik 1: Agrarexporte der EU27, USA, Brasilien und China im Vergleich



Quelle: Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft<sup>6</sup>

4 Europäische Kommission: Impact Assessment. Common Agricultural Policy towards 2020, Commission Staff Working Paper, 2011: Seite 33.

5 BMELV: Stellungnahme der Bundesregierung zur Mitteilung der Europäischen Kommission „Die GAP bis 2020“, 28. Januar 2011, Seite 2.

6 Europäische Kommission: Global and EU agricultural exports rebound, Monitoring Agri-trade Policy (MAP), Mai 2011, S. 2.

Erreicht wurde diese angeblich größere Unabhängigkeit von „Markteingriffen“ durch ein Absenken der Mindestpreise für weiterverarbeitete Produkte (Interventionspreise), eine moderate Marktöffnung sowie Anreize zur Produktionssteigerung, wie etwa die Anhebung der Milchquote, also der staatlich festgelegten Produktionsobergrenze. Das Resultat: Lagen die Erzeugerpreise in der EU 1986-88 noch 71 Prozent über den Weltmarktpreisen, so ist der Abstand 2007-2009 bereits auf neun Prozent geschrumpft.<sup>7</sup> Für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der

europäischen Agrarindustrie ist die heimische Verfügbarkeit von Agrarrohstoffen zu weltmarktähnlichen Preisen ein wichtiger Faktor. Mit jährlichen Agrarexporten im Wert von 82 Milliarden Euro im Durchschnitt der Jahre 2008-2010 und einem weltweiten Exportanteil von 18 Prozent liegt die EU nur knapp hinter dem Exportweltmeister USA.<sup>8</sup> Zu den wichtigsten EU-Exportprodukten mit den stärksten Zuwächsen gehören neben Wein und Spirituosen vor allem Weizen, Schweinefleisch, Zucker und Milchprodukte.<sup>9</sup>

---

7 OECD: Agricultural Policies in OECD Countries at a Glance, 2010, S. 50.

---

8 Europäische Kommission: Impact Assessment. Common Agricultural Policy towards 2020, Commission Staff Working Paper, 2011: Seite 32.

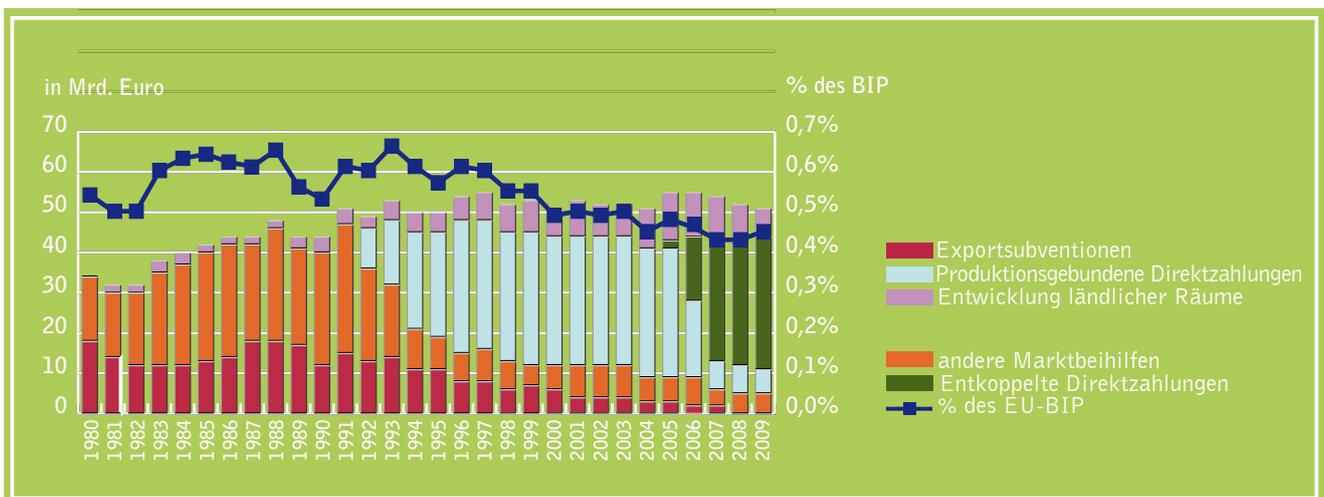
9 Europäische Kommission: Global and EU agricultural exports rebound, Monitoring Agri-trade Policy (MAP), Mai 2011, S. 4.

# 3 ENTKOPPELTE DIREKT-ZAHLUNGEN - DUMPING IM NEUEN GEWAND

Die Rhetorik um den „marktwirtschaftlichen Reformpfad“ der GAP verschleiert die Tatsache, dass die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft nach wie vor durch Steuergelder ermöglicht wird. Denn der Agrarhaushalt der EU insgesamt ist kaum geschrumpft und umfasste 2009 über 50 Milliarden Euro. Zwar hat der Anteil der Exporterstattungen 2010 mit 166 Millionen Euro, begünstigt durch die hohen Weltmarktpreise, ein historisches Tief erreicht. Allerdings haben die vergangenen Jahre gezeigt, dass die Kommission in Zeiten niedriger Weltmarktpreise immer wieder auf dieses Instrument zurückgegriffen hat. So griff sie 2009 den Exporteuren jeweils für Milchprodukte mit 181 Millionen Euro, für Schweinefleisch mit 59,9 Millionen und für Geflügelfleisch mit 91,6 Millionen Euro unter die Arme.<sup>10</sup> Unbestritten ist hingegen, auch unter Entwicklungsorganisationen, dass Exporterstattungen im Rahmen der GAP aktuell nicht mehr das größte Problem darstellen.

Den Löwenanteil der EU-Agrarsubventionen - mehr als 39 Milliarden Euro - bezogen europäische Landwirtinnen und -wirte 2009 stattdessen in Form von Direktzahlungen. 90 Prozent der Direktzahlungen sind nach Angaben der EU-Kommission inzwischen von der Art des Produktes und der Produktionsmenge vollständig entkoppelt und stattdessen an die Betriebsgröße gebunden. Nach offizieller Lesart? sind diese entkoppelten Direktzahlungen vollkommen WTO-konform (im Rahmen der „Grünen Box“) und haben keinen oder einen nur sehr begrenzten handelsverzerrenden Effekt.<sup>12</sup> Nach einer Studie der Berliner Humboldt Universität jedoch „basiert diese Sichtweise auf einem eher vereinfachenden Modell der neoklassischen Volkswirtschaftslehre“.<sup>13</sup> In ihrer Auswertung der einschlägigen wissenschaftlichen Forschung kommen die Autoren zu dem Schluss, dass in der Literatur ein theoretischer Konsens über den positiven Effekt von Direktzahlungen auf die Produktion herrsche. Vier Hauptargumente führen sie an, warum die Direktzahlungen bei der WTO eigentlich in die so genannte Gelbe Box der handelsverzerrenden Subventionen eingeordnet und damit reduziert werden müssten:

Grafik 2: Die Entwicklung der GAP-Ausgaben 1980 bis 2009



Quelle: Generaldirektion Landwirtschaft der Europäischen Kommission<sup>11</sup>

10 Agrar-Europa 23/10, 7.6.2010, EU-Nachrichten, S. 8.

11 Ebenda, S. 12.

12 Europäische Kommission: Impact Assessment. Common Agricultural Policy towards 2020, Commission Staff Working Paper, 2011: S. 32.

13 Von Witzke, Harald, Steffen Noleppa und Gerald Schwarz: Decoupled Payments to EU Farmers, Production, and Trade: An Economic Analysis for Germany, Working Paper Nr. 90/2010, Humboldt-Universität zu Berlin, S. 15.

Erstens seien zwar die meisten, aber noch nicht alle Direktzahlungen von der Produktion vollständig entkoppelt. Zweitens garantierten die Direktzahlungen den Landwirtinnen und –wirten einen kontinuierlichen Geldfluss, reduzierten ihre Risikoscheu und stimulierten daher die Produktion. Drittens steigerten Direktzahlungen den Wohlstand der Empfänger, wodurch sie in riskantere Produktionsbereiche einsteigen könnten und die Produktion steige. Und viertens bemesse sich die Höhe der Direktzahlungen weitgehend nach dem früheren Produktionsniveau und ermutige Landwirte, ein höheres Produktionsniveau beizubehalten, als dies ohne Subventionen der Fall wäre.

Über diese theoretische Auseinandersetzung hinaus berechnen die Autoren anhand deutscher Exporte von Weizen, Mais, Raps, Zuckerrüben und Milchprodukten in den Jahren 2004 bis 2008 die tatsächlichen Dumpingeffekte der Direktzahlungen. Laut WTO liegt Dumping vor, wenn eine Ware auf dem Exportmarkt zu einem niedrigeren Preis als auf dem heimischen Markt oder zu einem Preis unterhalb der Erzeugungskosten verkauft wird. Einen wichtigen Indikator für Dumping sieht die WTO auch darin, wenn eine bestimmte Ware auf dem heimischen Markt des Exportlandes zu Preisen unterhalb der Erzeugungskosten getätigt werden.

Letzterem Ansatz folgend, gelangt die Studie zu einem frappierenden Ergebnis: Zwischen 2004 bis 2008 deckten die Verkaufserlöse für Weizen selbst für einen Großbetrieb im Schnitt lediglich 81 Prozent der Erzeugungskosten ab. Im Falle von Mais entsprachen die Einkünfte nur 57 Prozent der Kosten, bei Raps 84 Prozent, bei Zuckerrüben 47 und bei Milchprodukten nur 56 Prozent.<sup>14</sup> Geht man davon aus, dass im Falle einer Streichung von Direktzahlungen (wegen ihrer derzeitigen Flächenbindung) auch die Landpachtpreise und damit die Produktionskosten sinken würden, fällt das Ergebnis zwar etwas weniger drastisch aus. Doch auch in diesem Szenario decken die jeweiligen Einkünfte für Weizen nur 90, für Mais 62, für Raps 94, für Zuckerrüben 52 und für Milchprodukte nur 59 Prozent der Erzeugungskosten der Landwirtinnen und –wirte ab. „Dies impliziert“, so die eindeutige Schlussfolgerung der Wissenschaftler, „dass die Gemeinsame Agrarpolitik Landwirten den Verkauf unterhalb der Produktionskosten ermöglicht hat und immer noch ermöglicht. Am stärksten ist dies bei Zucker, Milchprodukten und Mais ausgeprägt“.<sup>15</sup>

Tabelle 1: Anteil der Verkaufseinnahmen an den Erzeugungskosten eines deutschen Großbetriebs in Prozent im Durchschnitt der Jahre 2004-2008<sup>16</sup>

Weizen	
Produktionskosten inklusive Landpacht	81
Ohne Landpacht	90
Mais	
Inklusive Landpacht	57
Ohne Landpacht	62
Raps	
Inklusive Landpacht	84
Ohne Landpacht	94
Zuckerrüben	
Inklusive Landpacht	47
Ohne Landpacht	52
Milchprodukte	
Inklusive Landpacht	56
Ohne Landpacht	59

14 Ebenda, S. 20.

15 Ebenda, S. 18.

16 Ebenda, 20.

Dass diese Dumpingpraxis sich tatsächlich negativ auf die Märkte und die Einkünfte der Landwirte in den importierenden Drittländern auswirkt, zeigt die Studie anhand der Beispiele Weizen in Australien sowie Mais und Ölsaaten in Brasilien für denselben Zeitraum auf. Auf Grundlage einer Modellrechnung schätzen die Autoren, dass im Falle einer vollständigen Streichung der entkoppelten Direktzahlungen in der EU die Reingewinne australischer Weizenproduzent(inn)en durchschnittlich um 5,89 bis 16,49 Prozent ansteigen würden. Die Reingewinne von Maisbauern würden in diesem Fall um 5,35 bis 6,84 Prozent wachsen.

Die Autoren folgern, dass die im Rahmen der GAP gezahlten EU-Agrarsubventionen die WTO-Bestimmungen verletzen und dass ihre Abschaffung einen positiven Effekt auf Landwirtinnen und –wirte in Drittländern haben würde.<sup>17</sup> Auch wenn man dieser Forderung nicht folgt, wird deutlich, dass die Behauptung der Unschädlichkeit der entkoppelten Direktzahlungen mit Blick auf Produzent(inn)en in Drittländern nicht haltbar ist. Der Effekt ist vielmehr ähnlich wie bei den Exportsubventionen: Europäische Agrarprodukte verlassen die EU zu Preisen weit unterhalb ihrer Erzeugungskosten.

Ein Dumpingeffekt entsteht zudem nicht nur durch Direktzahlungen. Ähnliches gilt selbst für einen erheblichen Teil der Zahlungen, mit denen die EU und ihre Mitgliedstaaten offiziell die ländliche Entwicklung in Europa unterstützen. Für diese so genannte „zweite Säule“ der Agrarpolitik sind zwischen 2007 und 2013 EU-weit jährlich rund 21 Milliarden Euro veranschlagt, wovon etwa 40 Prozent als Ko-Finanzierung aus den nationalen Haushalten der Mitgliedstaaten stammen. Die „zweite Säule“ muss oft als grünes Aushängeschild der EU-Agrarpolitik herhalten. Doch nur 46 Prozent dieser Gelder sind für Programme zur „Verbesserung der Umwelt und des ländlichen Raums“ eingeplant. Ein weiteres Drittel dient stattdessen der „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft“.<sup>18</sup>

Die diesbezüglich letzten verfügbaren aggregierten Daten für das Wirtschaftsjahr 2006/2007 zeigen, dass einschließlich der nationalen Kofinanzierung über 4,5 Milliarden Euro in die Investitionsförderung geflossen sind, während für die Agrarumweltprogramme 5,5 Milliarden ausgegeben wurden.<sup>19</sup> In dieser Investitionsförderung enthalten ist beispielsweise eine 40-prozentige Kostenübernahme für Stallneubauten: nur ein Beispiel für eine Unterstützung, welche die Produktionskapazitäten europäischer Betriebe steigert und einen zusätzlichen Wettbewerbsvorteil gegenüber Konkurrenten im außereuropäischen Bereich mit sich bringt.

Nimmt man alle Betriebssubventionen zusammen, so machen diese nach Angaben der EU seit 2004 im Durchschnitt relativ unverändert etwa 40 Prozent der Faktoreinkommen europäischer Betriebe aus (siehe Grafik 3). „Ohne diese verschiedenen Formen der Unterstützung“, so Olivier De Schutter, UN-Sonderberichterstatte für das Recht auf Nahrung, wären europäische Produzent(inn)en auf dem Weltmarkt nicht konkurrenzfähig, weil

17 Ebenda, S. 24-29.

18 OECD: Agrarpolitik in den OECD-Ländern: Monitoring und Evaluierung 2009, S. 121.

19 Reichert, Tobias: Wer ernährt die Welt? Die europäische Agrarpolitik und Hunger in den Entwicklungsländern, MISEREOR, Aachen 2011, S. 20f.

die sozialen und Umweltbedingungen es ihnen nicht erlauben.<sup>20</sup> Viele europäische Bauern würden dies bestätigen: Ohne Subventionen sind sie schlichtweg außerstande, ihre Erzeugnisse zu Preisen weit unterhalb der Produktionskosten an die weiterverarbeitenden Molkereien, Schlachthöfe oder Mühlen zu verkaufen. Müssten diese den Bauern aber kostendeckende Preise zahlen, so würden sich auch die Exportpreise erhöhen. Der Effekt wäre, dass europäische Produkte auf dem Weltmarkt in vielen Fällen nicht mehr wettbewerbsfähig wären und in Drittländern mehr Raum für eine Entwicklung der heimischen Produktion entstehen könnten.

Ob eine Abschaffung von Subventionen, wie sie von marktliberalen Ökonomen häufig gefordert wird, die beschriebenen Probleme lösen würde, ist dennoch äußerst fraglich. Zu befürchten wäre vielmehr, dass in diesem Fall nur die effizientesten hoch industrialisierten Großbetriebe überleben würden. Bauern-, Umwelt- und Entwicklungsorganisationen empfehlen demgegenüber eine stärkere ökologische und soziale Qualifizierung von Agrarsubventionen, eine stärkere Binnenmarktorientierung der europäischen Landwirtschaft sowie die Einführung neuer Instrumente zur Sicherung kostendeckender Erzeugerpreise. Dadurch würde sowohl das Überleben einer bäuerlichen Landwirtschaft ermöglicht als auch Dumping beendet.

Grafik 3: Anteil der Direktzahlungen und anderer Betriebssubventionen an betrieblichen Faktoreinkommen nach Ländern



Quelle: Generaldirektion Landwirtschaft der EU-Kommission<sup>21</sup>

20 Mandate of the Special Rapporteur on the Right to Food: The Common Agricultural Policy towards 2020: The role of the European Union in supporting the realization of the right to food, 17.6.2011, S.4.

21 Europäische Kommission: Impact Assessment. Common Agricultural Policy towards 2020, Commission Staff Working Paper, 2011: S. 20.

# 4 ENTWICKLUNGSLÄNDER BLEIBEN ATTRAKTIVE ABSATZMÄRKTE

Der Bundesverband der deutschen Ernährungsindustrie (BVE) betont gerne, dass 83 Prozent der deutschen Auslandsumsätze auf den europäischen Binnenmarkt entfallen. Der häufig suggerierte Umkehrschluss, dass Entwicklungsländer nur marginal von europäischen Exporten betroffen seien, lässt sich daraus jedoch nicht ableiten. Denn mitunter landet ein erheblicher Anteil der Exporte, welche die EU verlassen, durchaus in Entwicklungsländern. 2007 etwa hatten laut Oxfam 68 Prozent der EU-Exporte von Milchprodukten Entwicklungsländer zum Ziel.<sup>22</sup> In demselben Jahr landeten 25 Prozent aller EU-Exporte von Mehl und Müllereiprodukten allein in den Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik (AKP), wobei dieser Anteil doppelt so hoch lag wie noch vor zehn Jahren.<sup>23</sup> Wegen der ungleichen Verhältnisse zwischen der EU und den Entwicklungsländern können dort überdies auch geringe Exportanteile der EU zu erheblichen Marktverzerrungen führen.

Beunruhigend ist auch, dass gerade in den letzten Jahren für einige Produkte extreme Exportsteigerungen der EU in Richtung der ärmsten Entwicklungsländer (Least Developed Countries – LDC) zu beobachten sind. So haben sich nach Berechnungen des Evangelischen Entwicklungsdienstes (EED) die Exporte von Schweinefleisch ins südliche Afrika (ohne Südafrika) seit 1995 ebenso verfünffacht wie die Geflügelexporte nach Westafrika. Nach Berechnungen von Oxfam sind zwischen 2005 und 2008 auch die Milchexporte in die am wenigsten entwickelten Länder insgesamt wertmäßig um 45,1 Prozent, nach Westafrika sogar um 47,8 Prozent gestiegen.<sup>24</sup> Um 265,2 Prozent gestiegen sind in demselben Zeitraum die Getreideexporte der EU in die LDC. Der Export verarbeiteter Lebensmittel nach Westafrika hat sich zwischen 2000 und 2007 fast verdreifacht.<sup>25</sup>

Dass Entwicklungsländer für europäische Exporteure künftig noch attraktiver werden, zeigt eine Studie der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Ernst & Young und der Universität Göttingen über die Internationalisierungsstrategien im deutschen Agribusiness.<sup>26</sup> So gaben 20 Prozent der darin befragten deutschen Unternehmen an, dass Afrika und der Nahe Osten für sie als Absatzmärkte in den nächsten fünf Jahren eine hohe oder sehr hohe Bedeutung haben werden. Eine hohe Bedeutung haben ferner Asien und die pazifische Region (ohne China und Indien) für 19 Prozent, Brasilien für 20 Prozent, China für 24 Prozent und Indien für 10 Prozent der Unternehmen, wobei die beiden letztgenannten Länder besonders im Aufwind sind. Zum Vergleich: Die Bedeutung von Nordamerika wurde von 24 Prozent der Unternehmen hoch eingeschätzt.

Was manche Politiker und Verbände gelegentlich bestreiten, ist für die Agrarindustrie eine Selbstverständlichkeit: Wegen des stagnierenden und teilweise rückläufigen Bevölkerungswachstums in der EU ist der hiesige Markt für Lebensmittel längst gesättigt. Wenn die EU in dieser Situation beispielsweise über eine Steigerung und spätere Streichung der Milchquote Anreize zu Produktionssteigerungen schafft, können die Überschüsse nur außerhalb der EU abgesetzt werden, und zwar insbesondere in Entwicklungsländern. So heißt es in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) im Zusammenhang mit der jüngsten Fusion der deutschen Molkereien Nordmilch AG und Humana zum Deutschen Milchkontor GmbH (DMK) im Februar 2011: „2015 fällt die von der EU verhängte Produktionsquote komplett weg. Da die Märkte in Deutschland und Europa ziemlich gesättigt sind, sucht [Josef] Schwaiger [Sprecher der Geschäftsführung der DMK] sein Heil fortan im Ausland.“ In Schwellenländern, besonders in Asien sowie im Nahen und Mittleren Osten, wolle Schwaiger binnen drei Jahren den Jahresumsatz auf 700 bis 900 Millionen Euro verdoppeln.<sup>27</sup>

22 Oxfam Deutschland: Hintergrundinfos EU-Milch-Politik, Oxfam 2009, S. 1: [http://www.oxfam.de/sites/www.oxfam.de/files/Factsheet\\_Exportsubventionen\\_Milch.pdf](http://www.oxfam.de/sites/www.oxfam.de/files/Factsheet_Exportsubventionen_Milch.pdf)

23 Reichert 2011, S. 22f.

24 Wiggerthale, Marita: Die EU exportiert – die Welt hungert. Warum die EU-Agrarpolitik auf Kosten armer Länder geht, Oxfam Deutschland 2011.

25 Reichert 2011: S. 22.

26 Theuvsen Ludwig, Christian Janze und Matthias Heyder: Agribusiness in Deutschland 2010. Unternehmen auf dem Weg in neue Märkte!, Ernst & Young GmbH, 2010, S. 23.

27 FAZ: Im Norden entsteht die größte Molkereigruppe, 4.2.2011.

# 5 DUMPING GEFÄHRDET DAS MENSCHENRECHT AUF NAHRUNG

Zu welchen Verwerfungen auch indirekt subventionierte Agrarexporte immer noch führen, wurde in Abschnitt 3 bereits am Beispiel australischer Weizenbauern und brasilianischer Maisbauern aufgezeigt. Zu ähnlichen Befunden sind in den vergangenen Jahren mehrere Fallstudien von Entwicklungs- und Menschenrechtsorganisationen gelangt.

Eine Studie des katholischen Hilfswerks MISEREOR fand beispielsweise heraus, dass 2005 Milchpulver aus der EU in Burkina Faso zu umgerechnet 30 Cent pro Liter feilgeboten wurde.<sup>28</sup> Dieser Preis lag nicht nur 18 Cent unterhalb der durchschnittlichen Produktionskosten einer deutschen Molkerei. Auch die lokalen Erzeugungskosten der Peul Nomaden in Burkina Faso wurden um sieben bis zehn Cent unterboten. Der Effekt war, dass burkinische Molkereien etwa zur Herstellung von Yoghurt fast ausschließlich auf das subventionierte Milchpulver aus der EU zurückgriffen und die lokalen Erzeugnisse nie den Weg in die Regale der Supermärkte schafften. Die heimischen Viehzüchter, deren Entwicklung dadurch blockiert wurde, machen in Burkina Faso etwa zehn Prozent der Bevölkerung aus und sind seit jeher von Armut und Hunger überdurchschnittlich betroffen.

Ähnliche Schädigungen der heimischen Milchwirtschaft haben Brot für die Welt und der EED 2009 in Kamerun sowie Oxfam in Bangladesch nachgewiesen. Aufgrund stark gesunkener Weltmarktpreise hatte die EU, unter anderem auf Drängen des Deutschen Bauernverbands (DBV), im Januar 2009 die Exporterstattungen für Milchprodukte wieder eingeführt. Erstattungen für Exporte nach Bangladesch hatte Bundeslandwirtschaftsministerin Ilse Aigner in einem Interview mit der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) zunächst noch mit dem Argument verteidigt, dort gebe es keine Milchbauern, die an den Importen Schaden nehmen könnten. Kurze Zeit später berichteten Nachrichtenagenturen über öffentliche Proteste ebendieser Bauern. Aus Verzweiflung über hohe Importe und niedrige Erzeugerpreise leerten sie ihre Milchkannen auf die Straße aus.

Tatsächlich waren die Erzeugerpreise aufgrund der Billigimporte aus Indien, aber auch aus der EU seit Januar 2009 deutlich gesunken, genau seit jenem Monat also, als Exporterstattungen wieder eingeführt wurden. Sieben Millionen Menschen, deren Lebensgrundlage an kleinen Milchviehbetrieben hängt, mussten laut Oxfam-Schätzungen Einkommenseinbußen von sieben bis 16 Prozent hinnehmen. Bangladesch war 2009 der fünftgrößte Importeur von subventioniertem Magermilchpulver aus der EU.<sup>29</sup>

Auch andere Fallstudien zu Tomatenpaste in Ghana, Geflügel in Kamerun, Ghana und Benin oder Schweinefleisch in der Elfenbeinküste zeigen, wie Exporte aus der EU die lokalen Märkte überfluten. So berichtet der Evangelische Entwicklungsdienst (EED), dass die Elfenbeinküste in den letzten zehn Jahren mehrfach durch massive Importfluten von Schweinefleischresten aus der EU heimgesucht wurde. Demnach stieg die jährlich aus der EU importierte Menge von 2000 bis 2006 von 5.000 auf 35.000 Tonnen. Die lokale Produktion brach im Zeitraum zwischen 2000 und 2009 von etwa 18.000 auf 5.000 Tonnen ein.<sup>30</sup> In einigen der genannten Beispiele waren die Auswirkungen auf den Marktzugang und die Einkommen der Kleinbauern so gravierend, dass ihr Menschenrecht auf Nahrung massiv gefährdet oder verletzt wurde.

Die Fallbeispiele stehen für zwei parallele und auf den ersten Blick paradoxe Trends, die sich in den vergangenen Jahren in der Zusammensetzung europäischer Exporte abgezeichnet haben. Der erste Trend ist der Export von Restprodukten wie Geflügelteilen und Schweineböcken zu extrem niedrigen Preisen insbesondere nach Westafrika. Exportsubventionen sind dazu in der Regel nicht notwendig, denn es handelt sich oft um Nebenprodukte, die bei den hiesigen Konsumenten keinen Absatz mehr finden und anderenfalls kostspielig entsorgt werden müssten. Der Vorteil der Exporteure liegt hier also mitunter weniger in den erzielten niedrigen Gewinnen als in der Kostenersparnis.<sup>31</sup>

28 Reichert, Tobias: Von Milchseen und Schleuderpreisen. Die europäische Milchpolitik und ihre Folgen, Misereor, Aachen 2005. Eine aktualisierte Recherche der Entwicklung dieser Problematik in Burkina Faso erscheint in Kürze.

29 Oxfam Deutschland: „Abgedrängt“: Niedrige Milchpreise treffen Ärmste am härtesten. Billigimporte von Magermilchpulver in Bangladesch, Oxfam 2010, sowie: Mark Curtis: Milking the poor. How EU subsidies hurt dairy producers in Bangladesh, Action Aid 2011.

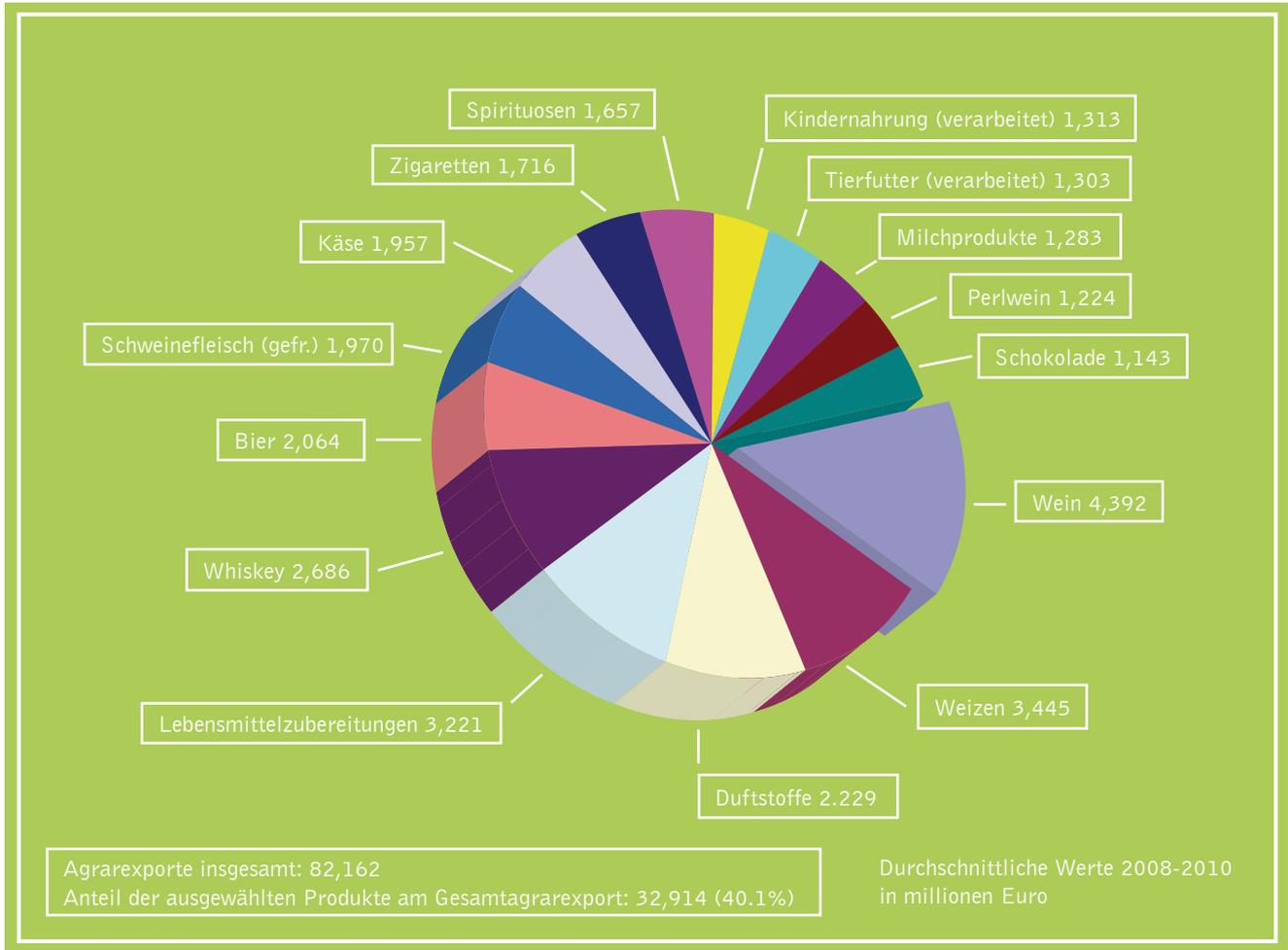
30 Errechnet vom EED auf Grundlage der Daten von EUROSTAT und dem Agrarministerium der Elfenbeinküste.

31 Marí F. und R. Buntzel 2007: Das Globale Huhn. Hühnerbrust und Chicken Wings – Wer isst den Rest? Brandes & Apsel Verlag, Frankfurt a. M.

Der zweite Trend liegt in dem vermehrten Export von weiterverarbeiteten Produkten wie Tomatenpaste, Süßwaren, Gebäck oder Käse. Damit zielt die europäische Ernährungsindustrie nicht zuletzt auf die kaufkräftigeren Schichten in den wachsenden Städten in Entwicklungs- und Schwellenländern.<sup>32</sup> Vor dem Hintergrund der fortschreitenden Urbanisierung werden hier im Allgemeinen die wichtigsten Wachstumsmärkte für Lebensmittel

gesehen. Eigentlich bergen diese Wachstumsmärkte ein enormes Potenzial zur Wiederbelebung der heimischen Landwirtschaft und zum Wiederaufbau einer eigenen weiterverarbeitenden Industrie in Entwicklungsländern selbst. Gegen die übermächtige Konkurrenz der direkt und indirekt subventionierten und hoch industrialisierten europäischen Ernährungsindustrie werden sich heimische Unternehmen allerdings vielfach kaum behaupten können.

Grafik 4: Die wichtigsten Agrarexportgüter der EU27



Quelle: Generaldirektion Landwirtschaft der EU-Kommission<sup>33</sup>

32 Reichert 2011: S. 24.

33 Europäische Kommission: Global and EU agricultural exports rebound, Monitoring Agri-trade Policy (MAP), Mai 2011, S. 2.

# 6 EU-HANDELSPOLITIK ALS TÜRÖFFNER FÜR AGRAREXPORTE

Dass europäische Exporte häufig die Agrarmärkte von Entwicklungsländern erreichen, liegt nicht nur an der EU-Agrarpolitik, sondern häufig auch an einer aggressiven Handelspolitik.<sup>34</sup> Bereits Anfang der 1980er Jahre hatte der Internationale Währungsfonds (IWF) im Gefolge der Schuldenkrise zu Strukturanpassungsprogrammen (Structural Adjustment Programs – SAP) gezwungen, welche die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und eine radikale Marktöffnung auch in der Landwirtschaft beinhalteten. Seit 1995 wurde dieser Druck durch das Agrarabkommen der WTO erhöht, indem es eine Überführung aller Importbeschränkungen in Zölle und deren durchschnittliche Reduzierung um 24 Prozent bis 2004 verlangte.

Gegenwärtig fordert die EU in den Verhandlungen über bilaterale Freihandelsabkommen mit den Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik (AKP), Südamerika, den Andenstaaten, Mittelamerika, Südostasien, Südkorea oder Indien u. a. Zollsenkungen, die über die Verpflichtungen der WTO weit hinaus gehen. Paradoxiere Weise beruft sie sich dabei ausgerechnet auf Regeln der WTO. So war es erst das Gleichbehandlungsprinzip der WTO, welches ab Ende 2007 eine Abschaffung einseitiger Zollpräferenzen der EU gegenüber den AKP-Staaten erforderlich machte. Bei den daraus resultierenden Verhandlungen um so genannte Wirtschaftsabkommen (EPA) – wie auch bei anderen bilateralen Verhandlungen – fordert die EU die Liberalisierung von „substantially all trade“ und beruft sich dabei auf Artikel XXIV des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT).

Eine anerkannte Definition von „substantially all trade“ gibt es bei der WTO nicht. Und so kommt es, dass die Auslegung derzeit recht willkürlich je nach Interessenslage erfolgt.<sup>35</sup> Die EU fordert etwa von den AKP-Staaten, dass sie nach dem Prinzip der „Gegenseitigkeit“ 80 Prozent aller Zölle auf Exporte der EU abschaffen. Zuvor konnten die AKP aufgrund der Lomé-Verträge fast alle Produkte (außer Bananen, Zucker und Rindfleisch) zollfrei und ohne Mengenbeschränkungen in die EU exportieren, ohne

im Gegenzug ihre Zölle auf EU-Importe senken zu müssen. Hinzu kommt in den meisten bilateralen Abkommen eine so genannte Stillstandsklausel. Demnach dürfen in der Regel selbst für besonders „sensible“ Produkte, die keiner Zollsenkungsverpflichtung unterliegen, die Zölle nicht über das jetzige Niveau hinaus angehoben werden, selbst wenn dies im Rahmen der WTO erlaubt ist.

NRO und UN-Gremien fürchten nun, dass die radikale Marktöffnung – in Verbindung mit fortwährendem Agrardumping von Industrieländern – vielerorts zu einer weiteren Verdrängung von Kleinbauern und Arbeitsplätzen und damit zu Verletzungen des Rechts auf Nahrung führen könnte. Dies gilt zum Beispiel für Ghana, das seit Jahren durch direkt oder indirekt subventionierte Tomatenpaste und Geflügelteile unter anderem aus der EU überflutet wird. 2003 hatte das ghanaische Parlament zum besseren Schutz der heimischen Landwirte eine Anhebung des Geflügelzolls von 20 auf 40 Prozent beschlossen.<sup>36</sup> Dies wurde auf Druck des Internationalen Währungsfonds (IWF) umgehend wieder rückgängig gemacht, obwohl laut WTO eine Anhebung auf bis zu 99% erlaubt ist.

Die Folge: Die Geflügelindustrie in Ghana ist inzwischen vollständig zusammengebrochen. Die Geflügelhalter, darunter auch zahlreiche Kleinbauern, haben ihren Absatzmarkt und einen Großteil ihrer Einkommen eingebüßt. Ihr Recht auf angemessene Ernährung wurde dadurch stark eingeschränkt. Die wiederholte Forderung des Geflügelverbands nach Zollerhebung hat die ghanaische Regierung unlängst abgelehnt. Begründung: Die in dem so genannten EPA-Interimsabkommen mit der EU vereinbarte Stillstandsklausel würde es Ghana verbieten, den Zoll über das heute angewandte Niveau gegenüber der EU anzuheben. Handelsrechtlich trägt dieses Argument nicht. Sehr wohl wäre die ghanaische Regierung bisher in der Lage, den Zoll erheblich anzuheben. Aus menschenrechtlicher Perspektive wäre dies auch geboten. Allerdings zeigt sich an diesem Fall beispielhaft, dass eine Politik im Sinne der Armen durch Regierungen von Entwicklungsländern mittels Handelsabkommen eher konterkariert und nach Ratifizierung ggf. in einigen Fällen sogar verboten wird.

34 Vgl. Armin Paasch: Menschenrechte in der EU-Handelspolitik – Zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Diskussionspapier des Ecofair Trade Dialogs, MISEREOR, Glropolis und Heinrich Böll Stiftung, Aachen 2011.

35 South Center: EPAs and WTO Compatibility – A Development Perspective, Analytical Note, Genf 2010, S. 8-11.

36 Paasch, Armin: Verheerende Fluten – politisch gemacht. EU-Handelspolitik verletzt Recht auf Nahrung in Ghana – Die Beispiele Hühnchen und Tomaten, Germanwatch, FIAN, Both Ends und UK Food Group (Hg.), Bonn 2008.

Ghana ist kein Einzelfall. Auch in Indien pocht die EU derzeit auf eine umfassende Marktöffnung. Über 14 Millionen Bauernfamilien erzeugen in Indien Milch, die große Mehrzahl von ihnen sind Kleinbäuerinnen und Kleinbauern und landlose Viehhalter/-innen. Ihr Zugang zu lokalen Märkten, ihre Einkommensgrundlagen und ihr Menschenrecht auf Nahrung wären bedroht, wenn Indien den Einfuhrzoll für Milchpulver aus der EU von derzeit 60 Prozent innerhalb weniger Jahre unwiderruflich abschaffen müsste. Wie eine menschenrechtliche Folgeabschätzung des Handelsabkommens im Rahmen des Ecofair Trade Dialogs zeigt, hatten vorübergehende Zollsenkungen im indischen Milchsektor bereits zweimal zu erheblichen Importsteigerungen auch aus der EU geführt.<sup>37</sup>

Die seitens der Kommission geplante Abschaffung der Milchquote und Beibehaltung des Instruments der Exporterstattungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik erhöhen das Risiko erheblicher sozialer Verwerfungen in der indischen Landwirtschaft bis hin zu Verletzungen des Rechts auf Nahrung, wenn Schutzmöglichkeiten nicht mehr zur Verfügung stehen. Gegenüber dem Bundestag erklärte die deutsche Bundesregierung im April 2012 mit Blick auf das Handelsabkommen mit Indien unumwunden: „Deutschland hat Exportinteressen bei hochverarbeiteten Milchprodukten wie Käse sowie Milchpulver.“<sup>38</sup>

Negativ betroffen wäre im Falle einer Marktöffnung in Indien auch die Geflügelhaltung, mit der etwa die Hälfte der landlosen und marginalisierten Kleinbäuerinnen und -bauern aktuell ihre Einkommen ergänzen. Die von der EU angestrebte Abschaffung des 100-prozentigen Zollsatzes auf Geflügelfleischeinfuhren würde die Erzeugerpreise insbesondere für kommerzielle Kleinproduzent(inn)en unter Druck setzen. Vielen von ihnen droht – auch vor dem Hintergrund steigender Futtermittelkosten – eine höhere Verschuldung und Einschränkungen des Rechts auf angemessene Ernährung.

Nicht nur NRO sehen in der Agrar- und Handelspolitik der EU eine Bedrohung für das Menschenrecht auf Nahrung. Deutliche Mahnungen kamen unlängst auch vom UN-Ausschuss für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte (WSK-Ausschuss). In seinen Abschließenden Beobachtungen zum fünften Staatenbericht der Bundesrepublik vom Mai 2011 „nimmt der Ausschuss mit tiefer Besorgnis die Auswirkungen der Landwirtschafts- und Handelspolitik, welche den Export subventionierter landwirtschaftlicher Erzeugnisse in Entwicklungsländer fördern, auf das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard und insbesondere das Recht auf Nahrung im Empfängerland, zur Kenntnis.“ Er fordert die Bundesrepublik Deutschland daher auf, „einen umfassenden Menschenrechtsansatz auf ihre Handels- und Agrarpolitik anzuwenden“.<sup>39</sup>

37 Misereor, Heinrich Böll Stiftung, Third World Network, Anthra und Glopolis 2011: Right to Food Impact Assessment of the EU-India Trade Agreement; Aachen, Berlin, Penang, Secunderabad und Prag, S. 31-43.

38 Antwort der deutschen Bundesregierung auf die Kleine Anfrage von Bündnis 90/ Die Grünen betr.: „Freihandelsabkommen zwischen der EU und Indien“, BT-Drucksache: 17/9128, S. 6.

39 Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) 2011: Concluding Observations Germany (E/C.12/DEU/CO/5).

# 6 EUROPÄISCHE LANDWIRTSCHAFT KANN DIE WELT NICHT ERNÄHREN

In der aktuellen Debatte um die EU-Agrarreform wird der Ruf nach einer weiteren Steigerung der Produktivität und Exporte häufig ausgerechnet mit dem Argument der Ernährungssicherheit begründet. Auch die Kommissionsmitteilung vom November 2011 folgt tendenziell dieser Logik. Hintergrund ist zum Einen die Verschärfung der Hungerkrise seit 2008, als die Anzahl chronisch unterernährter Menschen in Folge extremer Preissteigerungen für Grundnahrungsmittel innerhalb weniger Monate von etwa 850 Millionen auf über 925 Millionen anstieg. Zum anderen wird auf die Schätzung der UN-Welternährungsorganisation (Food and Agriculture Organisation - FAO) verwiesen, dass zur Sicherung der Welternährung bis 2050 die weltweite Nahrungsmittelproduktion um 70 Prozent gesteigert werden müsse.<sup>40</sup> Ohne eine weitere Produktionssteigerung in der EU, so die These, sei dieser Bedarf in Zukunft nicht zu decken.

Wenngleich auf den ersten Blick einleuchtend, so hat das Argument bei genauerer Betrachtung doch mehrere Schwachstellen. Dies liegt zunächst an der FAO-Schätzung selbst. So stellt eine Studie der Heinrich Böll Stiftung und des WWF zunächst fest, dass die Grundannahmen und die Methodik der Schätzung seitens der FAO so unzureichend und intransparent dokumentiert sind, dass eine unabhängige Überprüfung kaum möglich ist.<sup>41</sup> Vor allem aber wenden die Autor(inn)en ein, dass die Projektion nicht notwendigerweise die Forderung nach einer allgemeinen Intensivierung der Landwirtschaft rechtfertigt. Die Steigerung der globalen Produktion sei „nur eine von mehreren Optionen, das globale Ernährungsgleichgewicht zu verbessern“.

Ebenso notwendig wie Produktionssteigerung sei eine Begrenzung der Verschwendung von Nahrungsmitteln und deren Verwendung für andere Zwecke jenseits der Ernährung. Diesbezügliche problematische Trends würden in der FAO-Projektion schlicht als gegeben vorausgesetzt. Zu den zentralen Problemen gehören zunächst die Nachernte-Verluste vor allem in den Ländern des Südens sowie die Nahrungsmittelabfälle in Supermärkten und privaten Haushalten

des Nordens, die zusammen genommen je nach Schätzung insgesamt 20 bis 50 Prozent der gesamten Produktion erfassen.

Hoch problematisch ist zudem die gegenwärtige Förderung von Agrartreibstoffen durch Subventionen und die EU-Beimischungsquote, welche einen wachsenden Anteil der Mais-, Weizen-, Soja-, Raps- und Zuckerproduktion dem Ernährungszweck entzieht. Auf den Prüfstand gehören schließlich die im politischen Diskurs immer noch weitgehend tabuisierten Konsummuster westlicher Prägung, insbesondere der unkontrolliert wachsende Fleischkonsum, der längst die Mittelschichten so genannter Schwellenländer erfasst hat. Weltweit wird laut Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) inzwischen mehr als die Hälfte der Welterzeugung pflanzlicher Produkte an Tiere verfüttert.<sup>42</sup> Kurz: Je ernsthafter wir die Probleme auf der Nachfrageseite angehen und dadurch den Bedarf senken, desto geringer wird der Bedarf zur Produktionssteigerung ausfallen.

Davon unbenommen ist freilich die Tatsache, dass Produktionssteigerungen auch in Zukunft erforderlich sein werden, um den weltweit steigenden Nahrungsmittelbedarf zu decken. Allerdings: „Wichtig ist nicht nur, wie viel produziert wird, sondern auch wer produziert, für wen, zu welchen Preisen und mit welcher Verteilung des Wertes entlang der Wertschöpfungskette vom Produzenten zum Konsumenten“, betont UN-Sonderberichterstatteur Olivier De Schutter. „Das strategische Ziel muss heute sein, Entwicklungsländer zu unterstützen, ‚sich selbst zu ernähren‘, und nicht ‚die Welt zu ernähren‘.“<sup>43</sup>

Diesen Schluss legt auch die jüngste Studie der Hochrangigen Expertengruppe des UN-Welternährungsausschusses nahe: „Für manche Entwicklungsländer hat die Liberalisierung zu einem erheblichen Anstieg des Importanteils am gesamten Nahrungsmittelangebot geführt. Internationale Preisvolatilität bietet dadurch mehr Anlass zur Sorge als in den 1970er Jahren.“<sup>44</sup> Je einseitiger

40 FAO: How to feed the World 2050, Global agriculture towards 2050, Hintergrundpapier zum High-Level Expert Forum am 12.13.10.2009.

41 Grethe, Harald, Assa Dembélé und Nuray Duman: How to feed the world's growing billions. Understanding FAO world projections and their implications, Heinrich Böll Stiftung und WWF 2011.

42 Agrar-Europa 24/10, 14.6.2010, EU-Nachrichten, S. 8.

43 Mandate of the Special Rapporteur on the Right to Food: The Common Agricultural Policy towards 2020: The role of the European Union in supporting the realization of the right to food, 17.6.2011, S.1.

44 Committee on World Food Security (CFS) 2011: Price volatility and food security. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition, Rom, S. 9.

ein Land zur Ernährungssicherung auf Importe gesetzt und die heimische Grundnahrungsmittelversorgung vernachlässigt hatte, desto stärker spiegelten sich 2007, 2008 und auch 2011 die internationalen Preissteigerungen in den lokalen Lebensmittelpreisen wider und erhöhten die Anfälligkeit für Hungerkrisen. Städtische Arme, die angeblich vom Freihandel profitieren, trieben die Preisschocks als erste auf die Barrikaden.

Wenn die EU heute eine weitere Steigerung von Produktion und Exporten als einen Beitrag zur weltweiten Ernährungssicherung ausgibt, so verkennt sie eine der entscheidenden Lehren aus der Hungerkrise: Denn genau die aggressive Exportorientierung der europäischen und US-amerikanischen Agrarpolitik ist für Importabhängigkeit vieler Entwicklungsländer wesentlich mitverantwortlich. Wie zuletzt in einer MISEREOR-Studie verdeutlicht, übte sie jahrzehntelang Druck auf die Weltmarktpreise aus und machte Landwirtschaft etwa für afrikanische Bauern völlig unrentabel: „Der drastischste Rückgang der Lebensmittelpreise von Mitte der 1970er Jahre bis Mitte der 1980er Jahre fällt genau in die Zeit, als die EU ihre Nettoimporte deutlich reduzierte und bei wichtigen Produkten sogar zu einem bedeutenden Exporteur wurde.“<sup>45</sup>

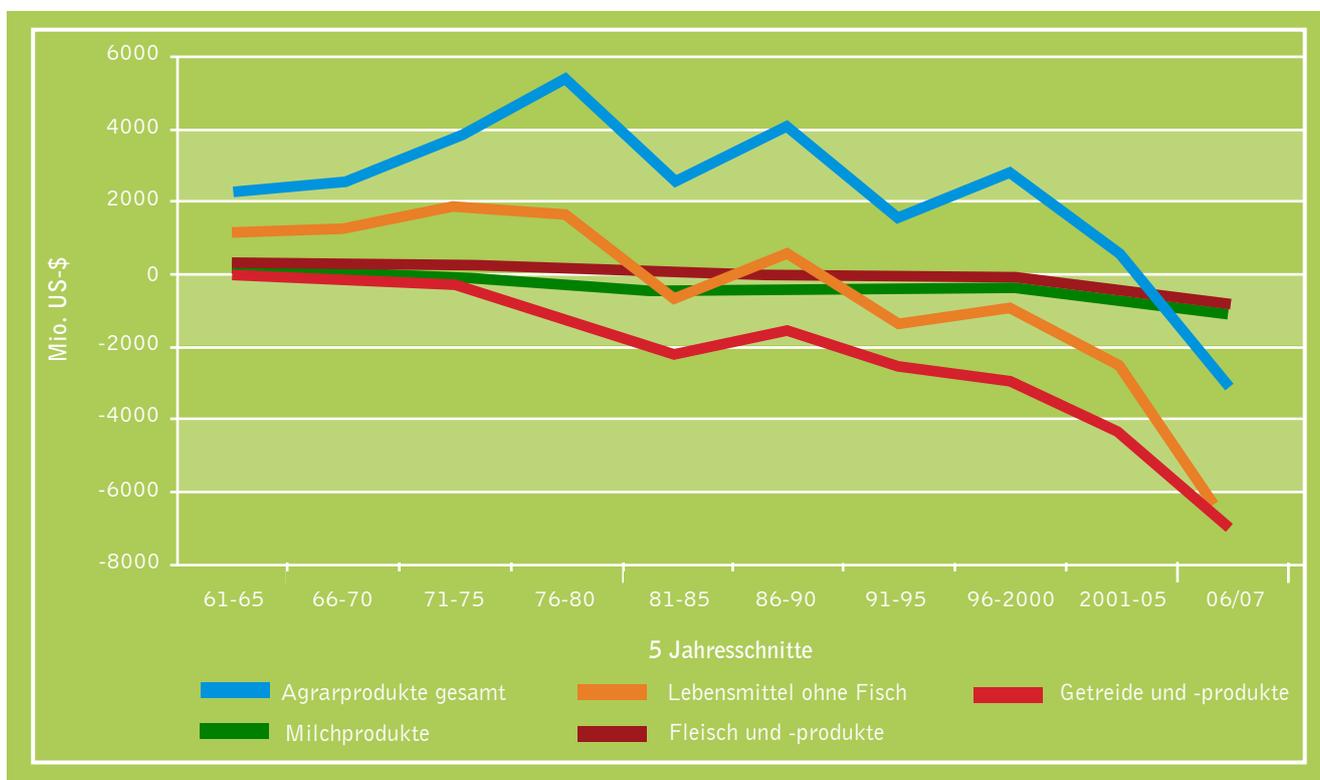
Vergleicht man die Handelsbilanzen der EG/EU und Afrikas im Agrarbereich, so ergibt sich in der Tat eine spiegelbildliche Entwicklung: Während die EU Anfang der 1980er Jahre zum Nettoexporteur von Getreide wurde, entwickelte sich Afrika gleichzeitig vom Nettoexporteur zum Nettoimporteur von Lebensmitteln, vor allem von Getreide.<sup>45</sup> Auch am Beispiel Milch lässt sich diese

spiegelbildliche Entwicklung der Handelsbilanz der EU einerseits und der Entwicklungsländer andererseits beobachten. Vor allem in den 1970er Jahren kam es parallel zu einem starken Exportanstieg der EU und einem Importanstieg in Entwicklungsländern. Seit den 1990er Jahren gingen die Exporte der EU mengenmäßig (nicht wertmäßig) tendenziell zurück, während die Importe in Entwicklungsländern stagnierten.

Der Rückgang der realen Weltmarktpreise für Grundnahrungsmittel und die Verfügbarkeit von Nahrungsmittelhilfe ließen in dieser Zeit die Förderung der heimischen Landwirtschaft in vielen Entwicklungsländern als ein Verlustgeschäft erscheinen, sowohl für die Regierungen der betreffenden Länder selbst als auch für die internationale Entwicklungszusammenarbeit. Tatsächlich sackte zwischen 1980 und 2003 der Anteil der internationalen Entwicklungsgelder, der in die Landwirtschaft floss, von 18 auf drei Prozent ab.<sup>46</sup>

Ein ganzes Bündel von sich gegenseitig verstärkenden Faktoren führte auf diese Weise in einen Teufelskreis: Die EU und andere Agrarexporture wie die USA sorgten für die billige Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln auf den Weltmärkten, so dass deren Import für Entwicklungsländer günstiger wurde als die Förderung der eigenen Landwirtschaft. Erschwert wurde die Förderung der Landwirtschaft zusätzlich durch die Schuldenkrise und die durch den IWF verordneten Struktur Anpassungsmaßnahmen sowie die sinkende Unterstützung des Sektors durch die internationale Entwicklungszusammenarbeit. Ebenfalls zur gleichen Zeit wurden die Nahrungsmittelimporte zusätzlich durch die zum Teil verordnete Marktöffnung erleichtert und beschleunigten mithin die Verdrängung der heimischen Landwirtschaft.

Afrika südlich der Sahara: Nettohandel mit Agrarprodukten



Quelle: MISEREOR 2011<sup>47</sup>

45 Reichert, Tobias: Wer ernährt die Welt? Die europäische Agrarpolitik und der Hunger in Entwicklungsländern, MISEREOR, Aachen 2011, S. 15f.

46 High-Level Task Force on the Global Food Security Crisis (HLTF): Comprehensive Framework of Action, New York 2008.

47 Idem, S. 13.

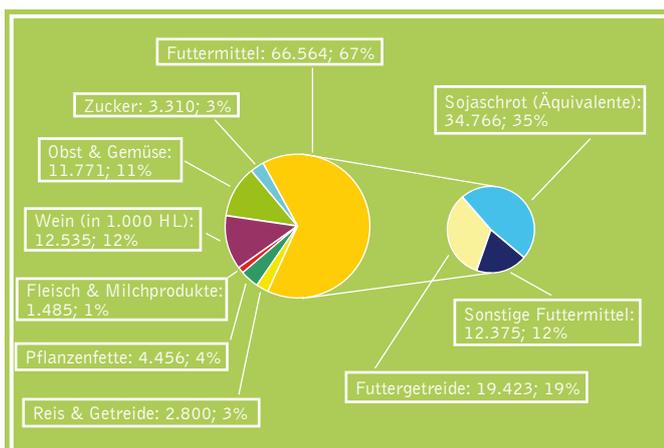
UN-Sonderberichtersteller De Schutter teilt diese Analyse: Während der 1980er bis Mitte 2000er Jahre habe das seitens der OECD-Länder teils stark subventionierte Überangebot auf dem Weltmarkt zu Preisrückgängen und in Ermangelung eines ausreichenden Zollschatzes zu Importfluten geführt. Weniger wettbewerbsfähige lokale Produzent(inn)en seien dadurch aus dem Markt gedrängt worden. „Wir dürfen nicht zulassen, dass so

etwas wieder geschieht“, so De Schutter. Die wichtigste Herausforderung bestehe für viele Entwicklungsländer heute in einer „Relokalisierung der Ernährungssysteme“, welche zu besseren Einkommen in ländlichen Gebieten führe und die Abhängigkeit vom Weltmarkt begrenze. Sein Appell: „Die EU sollten diesen Übergang unterstützen“.

# 8 WACHSTUM DER EUROPÄISCHEN LANDWIRTSCHAFT AUF FREMDEN ÄCKERN

Kontraproduktiv wäre eine weitere Produktions- und Exportsteigerung in der EU noch aus einem weiteren Grund: Ein solches Wachstum wäre nur auf Grundlage steigender Importe von Futtermitteln möglich. Ein Blick auf die Struktur der EU-Agrarimporte verdeutlicht schon jetzt: Alle Importe von Futtermittelrohstoffen zusammengenommen, vor allem Soja, Raps, Weizen und Mais, summierten sich im Jahr 2008 auf 66 Millionen Tonnen, was insgesamt zwei Drittel aller EU-Agrarimporte entsprach (vgl. Grafik 6). Das mit Abstand wichtigste Agrarimportprodukt der EU ist mit einem Anteil von 35 Prozent Sojaschrot. 80 Prozent der Sojaimporte stammen aus Brasilien, Argentinien und Paraguay. Insgesamt deckt die EU ihren Bedarf an Eiweißfuttermittel zu drei Viertel aus Importen.<sup>48</sup>

Grafik 6: Die wichtigsten EU-Agrarimporte aus Drittländern nach in Tonnen und Prozent



Quelle: Forum Umwelt und Entwicklung und Germanwatch<sup>49</sup>

Als vermeintlichen Beleg für den positiven Beitrag zu Entwicklung und Welternährung führt die Kommission häufig an, dass die EU nicht nur der zweitwichtigste Exporteur, sondern mit jährlich 83 Milliarden Euro auch der wichtigste Agrarimporteur ist. So heißt es in ihrer jüngsten Wirkungsanalyse der GAP zur globalen Dimension und Ernährungssicherung: „Die EU allein importiert mehr landwirtschaftliche Produkte aus Entwicklungsländern als alle fünf folgenden Spitzen-Importeure zusammen (USA, Japan, Kanada, Australien und Neuseeland)“.<sup>50</sup> Wirft man einen Blick auf die Implikationen und den Kontext dieser Importe, so erscheint der suggerierte positive Entwicklungsbeitrag allerdings äußerst fragwürdig.

Dies gilt insbesondere für die besagten Futtermittelimporte. So hat die Humboldt Universität errechnet, dass die Produktion der Futtermittel für die Viehwirtschaft der EU im Ausland 19 Millionen Hektar Land in Anspruch nimmt, vor allem in Brasilien, Paraguay und Argentinien. Dies entspricht etwa 18 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche innerhalb der EU. Zieht man ihre gesamten landwirtschaftlichen Importe und Exporte in Betracht, so nutzt die EU, über die eigene Fläche hinaus, virtuell 34 Millionen Hektar Agrarland im Ausland.<sup>51</sup>

Mit anderen Worten: Die Landwirtschaft der EU, insbesondere die industrialisierte Fleisch- und Milchproduktion, wächst nicht zuletzt auf fremden Äckern. Ein Beitrag zur Deckung des steigenden weltweiten Nahrungsmittelbedarfs ist dies nicht. Denn erstens werden außerhalb der EU riesige landwirtschaftliche Nutzflächen beansprucht, auf denen anderenfalls Grundnahrungsmittel – mit einer weitaus besseren Kalorieneffizienz als bei tierischen Produkten – erzeugt werden könnten. Zweitens wird ein erheblicher Teil der Milch- und Fleischprodukte, die mithilfe importierter Futtermittel produziert werden, anschließend zu Dumpingpreisen wieder exportiert und trägt dort mitunter zur Verdrängung lokaler Produzent(inn)en bei. Eine Fortsetzung oder sogar Verstärkung dieser Politik würde folglich auch eine doppelt negative Wirkung auf die Ernährungssicherheit zeitigen.

48 Mandate of the Special Rapporteur on the Right to Food: The Common Agricultural Policy towards 2020: The role of the European Union in supporting the realization of the right to food, 17.6.2011, S. 4.

49 Reichert, Tobias und Marion Reichardt: Saumagen und Regenwald. Klima- und Umweltwirkungen deutscher Agrarrohstoffimporte am Beispiel Sojaschrot: Ansatzpunkte für eine zukunftsfähige Gestaltung, Forum Umwelt und Entwicklung und Germanwatch, Berlin 2011, S. 8.

50 Europäische Kommission: Impact Assessment. Common Agricultural Policy towards 2020, Commission Staff Working Paper, 2011: S. 33.

51 Witzke, Harald von und Steffen Noleppa: EU agricultural production and trade. Can more efficiency prevent increasing “land grabbing” outside of Europe? Humboldt Universität, Berlin 2011, S. 19.

Ganz konkret lassen sich die Auswirkungen der „virtuellen Landnahme“ in Südamerika beobachten. Nimmt man Brasilien, Argentinien und Paraguay zusammen, so hat sich die dortige Anbaufläche für Soja zwischen 1988 und 2008 um das Zweieinhalbfache von 17 Millionen auf 42 Millionen Hektar vergrößert.<sup>52</sup> Infolge dieser Expansion kommt es häufig zur Verdrängung von kleinbäuerlichen Betrieben, die zuvor Grundnahrungsmittel wie Mais, Maniok, Bohnen oder Obst angebaut hatten. So geschehen beispielsweise im brasilianischen Bundesstaat Pará, nachdem 2001 im Hafen von Santarém ein Getreidesilo von Cargill errichtet und in der Umgebung die Sojaanbaufläche zwischen 2000 und 2008 von 50 auf 30.000 Hektar ausgedehnt worden war. Arbeitsplätze entstehen auf den Sojaplantagen zudem nur in sehr begrenztem Maße. Obwohl Sojaplantagen in Brasilien inzwischen 44 Prozent der Ackerflächen belegen, stellen sie wegen des hohen Mechanisierungsgrads nur 5,5 Prozent der Arbeitsplätze in der landwirtschaftlichen Primärproduktion.<sup>53</sup> Ganz ähnlich stellt sich die Situation auch in Argentinien und Paraguay dar.

Hinzu kommen die verheerenden ökologischen Auswirkungen, insbesondere die Umwandlung von Regenwald und Steppe in Ackerland als direkte oder indirekte Folge der Sojaexpansion. Laut einer Studie des Forums Umwelt und Entwicklung und Germanwatch sind die Landnutzungsänderungen die wichtigste Quelle von Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft. In Deutschland gehen demnach 30 Prozent der landwirtschaftlichen Emissionen auf den Anbau des importierten Sojaschrots und die damit verbundenen Landnutzungsänderungen zurück.<sup>54</sup> Die Landwirtschaft insgesamt ist laut BUND in Deutschland wiederum für 13 Prozent der Treibhausgasemissionen verantwortlich.<sup>55</sup> Eine Verringerung dieser negativen Klimaeffekte der deutschen und europäischen Landwirtschaft wäre nicht nur aus ökologischen Gründen, sondern auch unter dem Gesichtspunkt der Ernährungssicherung geboten. Stellt der Klimawandel doch vor allem für die größtenteils regenbewässerte kleinbäuerliche Landwirtschaft in vielen Ländern Afrikas, aber auch in Lateinamerika und Asien, derzeit die größte Bedrohung dar.

52 Fritz, Thomas: Brot oder Trog. Futtermittel, Flächenkonkurrenz und Ernährungssicherheit. FDCL und Brot für die Welt, Berlin/ Stuttgart 2011, S. 23.

53 Ebenda, S. 25-26.

54 Reichert, Tobias und Marion Reichardt: Saumagen und Regenwald. Klima- und Umweltwirkungen deutscher Agrarrohstoffimporte am Beispiel Sojaschrot: Ansatzpunkte für eine zukunftsfähige Gestaltung, Forum Umwelt und Entwicklung und Germanwatch, Berlin 2011, S. 32.

55 BUND: Agrarsubventionen umverteilen – Vielfalt fördern, Berlin 2010.

# 9 EU OPFERT IHRE KLEINBETRIEBE

Für den interessierten Beobachter ist es auf den ersten Blick kaum nachvollziehbar, dass europäische Milchbauern in Berlin und Brüssel auf die Barrikaden gehen, um gegen die derzeitige Agrarpolitik zu protestieren. Klagen auf höchstem Niveau, könnte man annehmen. Wie ist es möglich, dass ein EU-Agrarhaushalt von über 50 Milliarden Euro nicht ausreicht, um das Überleben europäischer Bauern zu sichern. Die Antwort ist einfach: Das System der aktuellen GAP ist keineswegs auf den Erhalt der bäuerlichen Landwirtschaft ausgerichtet, sondern auf die Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Agrarwirtschaft. Niedrige Erzeugerpreise sind innerhalb dieser Exportstrategie ein wesentliches Element. Dass die Mehrzahl der landwirtschaftlichen Betriebe diese Entwicklung nicht überleben wird, nehmen die EU und die Bundesregierung offenbar als „Bauernopfer“ eines vorgeblich notwendigen Strukturwandels in Kauf.

Dass die Ziele der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und der Erhalt einer bäuerlichen Landwirtschaft oft im Widerspruch stehen, ist in Deutschland besonders augenfällig. „Die Exporte sind im Aufwind“, frohlockte die Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie (BVE) im Juni 2010 anlässlich ihres Außenwirtschaftstages. Innerhalb von zehn Jahren sei die Exportquote der deutschen Landwirtschaft von 17 auf 26,4 Prozent gestiegen. Wichtigste Exportschlager seien Fleisch und Fleischwaren, Milchprodukte und Süßwaren.<sup>56</sup> Für die meisten Landwirte ist diese Entwicklung – besonders in den genannten Produktgruppen – jedoch kein Grund zur Freude.

Beispiel Schweinefleisch: Mit einem Export von 2,19 Millionen Tonnen - 40 Prozent der gesamten Produktion - erreichte die Branche laut Statistischem Bundesamt im Jahr 2008 einen vorläufigen Rekordwert. Damit war Deutschland in Sachen Schweineexporte Vize-Weltmeister, gleich hinter den USA.<sup>57</sup> In demselben Jahr mussten zugleich aber 14.000 deutsche Schweinehalter ihre Ställe

dicht machen, jeder Sechste!<sup>58</sup> Die Anzahl der in Deutschland gehaltenen Schweine ging zugleich nur um 1,1 Prozent zurück. Das macht deutlich: Die Fixierung auf den Export führt nicht nur zu einer Verdrängung der Schweinehaltung in ärmeren Ländern wie der Elfenbeinküste, sondern erzeugt auch in Deutschland einen rasenden „Strukturwandel“, bei dem kleine Produzent(inn)en auf der Strecke bleiben.

Die Schweinehaltung ist kein Einzelfall, sondern symptomatisch für den Gesamttrend in der EU. Insgesamt hat seit 1992, dem Beginn der Reformen, in der alten EU der 15 die Hälfte aller Betriebe aufgegeben.<sup>59</sup> Für Deutschland besonders alarmierend sind auch die Zahlen des Agrarzensus von 2011, wonach allein zwischen 2007 und 2010 über 6,5 Prozent der Betriebe, also 21.000 von 322.000, geschlossen wurden, ohne dass die genutzte Produktionsfläche nennenswert geschrumpft wäre.<sup>60</sup> Besonders dramatisch ist das Höfesterben unter den Zulieferern der im Export besonders erfolgreichen Fleisch- und Milchwirtschaft: Innerhalb von drei Jahren mussten in Deutschland rund 21.500 von 238.500 Viehhalterinnen und –haltern ihren Milchviehbetrieb aufgeben. Der Bestand an Rindern blieb in derselben Zeitspanne konstant, während die Anzahl Hühner und Schweine sogar anstieg. Fazit: Die Produktion und die Exporte steigen. Die Bäuerinnen und Bauern bleiben auf der Strecke.

Eine Studie der Universität Wageningen prophezeit den Milchbäuerinnen und –bauern auch in Zeiten insgesamt steigender Weltmarktpreise keine bessere Zukunft. Die Erzeugerpreise für Milch werden demnach auch in den nächsten zehn Jahren durchschnittlich unter 28 Cent verbleiben, wogegen der durchschnittliche Vollkostenpreis in der EU 34 Cent beträgt. Nur 30 Prozent der niederländischen Betriebe, diejenigen mit dem höchsten Rationalisierungsgrad und besonders niedrigen Produktionskosten, werden unter diesen Umständen in Zukunft schwarze Zahlen schreiben können. In Deutschland, wo drei Viertel der Betriebe

56 Pressemitteilung BVE: Exportförderung muss langfristig angelegt sein, 17.6.2010: [http://www.bve-online.de/presseservice/pressemitteilungen/pm\\_100617/](http://www.bve-online.de/presseservice/pressemitteilungen/pm_100617/)

57 Exportrekord für deutsches Schweinefleisch in 2008, Agrar Heute, 11.3.2010: <http://agrarheute.com/?redid=291228>

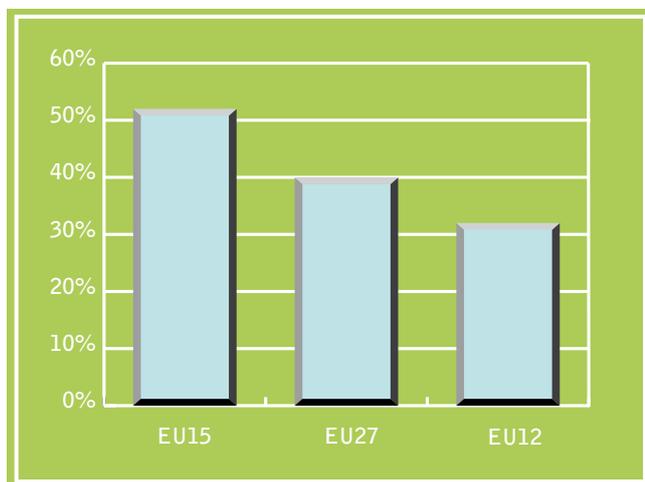
58 Strukturwandel: Jeder sechste Schweinehalter gibt auf, Aho, 19.12.2008: <http://www.animal-health-online.de/gross/2008/12/19/strukturwandel-jeder-sechste-schweinehalter-gibt-auf/10502/>

59 „Für eine grundlegende Reform der EU-Agrarpolitik“, gemeinsames Positionspapier von Verbänden aus Umwelt- und Naturschutz, Landwirtschaft, Entwicklungspolitik, Verbraucherschutz und Tierschutz, April 2010, S. 14.

60 FAZ: Deutsche Höfe werden größer, 2.2.2011.

weniger als 50 Kühe halten, wird die Zahl der Pleiten mit Sicherheit deutlich höher ausfallen. Ohnehin betragen in Deutschland die Einkommen in der Landwirtschaft schon jetzt nur die Hälfte von anderen Wirtschaftszweigen. Im Schnitt der EU sind es sogar nur 40 Prozent.

Grafik 7: Landwirtschaftliche Einkommen im Verhältnis zu durchschnittlichen Einkommen in der Gesamtwirtschaft der EU



Quelle: Generaldirektion Landwirtschaft der Europäischen Kommission<sup>61</sup>

Die Agrarsubventionen werden diese „Bauernopfer“ in der EU nicht verhindern, weil sie die Einbußen durch die Niedrigpreise besonders für Kleinbetriebe nicht aufwiegen können. Das liegt auch an der ungerechten, lediglich an die Betriebsfläche gebundenen Verteilung der entkoppelten Direktzahlungen. Während die 5.600 größten Betriebe (1,5 Prozent der Betriebe) in Deutschland fast 30 Prozent dieser Subventionen auf sich vereinen, werden die 190.000 kleinsten Betriebe (50 Prozent der Betriebe) mit insgesamt 5,4 Prozent abgespeist. Zu den größten Nutznießern von Agrarsubventionen gehörten 2008 in Deutschland die Südzucker AG mit 34,4 Millionen Euro, Tönnies-Fleisch mit 2,7 Millionen und Nordmilch mit 1,8 Millionen Euro. Sie alle gehören gleichzeitig zu den wichtigsten Exporteuren.<sup>62</sup>

Das alles zum Wohle europäischer Verbraucher? Von den Erfolgen der Exportwirtschaft haben diese meistens wenig. Und auch das Dumping bei den Erzeugerpreisen innerhalb der EU kommt der Allgemeinheit nur in geringem Maße zugute. Während etwa die Erzeugerpreise für Milch seit 2000 um 17 Prozent fielen, stiegen laut Europäischem Rechnungshof die entsprechenden Verbraucherpreise um sechs Prozent.<sup>63</sup> Gewachsen ist vor allem die Gewinnmarge der Molkerei- und Supermarktketten, die im Zuge der atemberaubenden Konzentration eine oligopolistische Marktposition errungen haben. So verarbeiteten bereits im Jahr 2008 zehn der insgesamt 5.600 Molkereien etwa 30 Prozent der gesamten Milch in der EU.<sup>64</sup> In Deutschland ist der Konzentrationsgrad noch deutlich höher: Allein das aus Fusion zwischen Nordmilch und Humana hervorgegangene Unternehmen Deutsches Milchkontor GmbH (DMK) vereinte laut eigenen Schätzungen über ein Viertel der deutschen Milchproduktion auf sich.<sup>65</sup>

61 Europäische Kommission: Impact Assessment. Common Agricultural Policy towards 2020, Commission Staff Working Paper, 2011: S. 18.

62 BUND, ebenda, S. 4.5.

63 Europäischer Rechnungshof: Haben die Marktsteuerungsinstrumente für den Markt für Milch und Milcherzeugnisse ihre wichtigsten Ziele erreicht? Sonderbericht Nr. 14/2009, S. 8.

64 European Milk Board (EMB): Analyse der Vorschläge der EU-Kommission zum Milchmarkt, Hamm 2011, S. 2.

65 FAZ: Im Norden entsteht die größte Molkerei des Nordens, 4.2.2011.

# 10 UNZUREICHENDE REFORMVORSCHLÄGE

Dass die GAP den seit 1992 eingeschlagenen Pfad unbeirrt fortsetzt, ist trotz der beschriebenen entwicklungs- und menschenrechtlich, ökologisch und sozial problematischen Implikationen nach wie vor die Haltung der großen Interessenvertreter der europäischen Landwirte. In einem gemeinsamen Positionspapier forderten etwa die deutschen und französischen Bauernverbände DBV und FNSEA, die Direktzahlungen in der bisherigen Höhe und ohne zusätzliche Ökoauflagen aufrecht zu erhalten. Auch die Exportförderung im Rahmen der WTO-Möglichkeiten und die Investitionsförderung als Kernelement der zweiten Säule sollen nicht angetastet werden.

Hoffnungsvoller stimmte zunächst die Mitteilung der Kommission vom 18. November 2010, in der sie ihre Vorstellungen zu einer „Begrünung“ der GAP skizzierte.<sup>66</sup> Zwar sollten aktive Landwirtinnen und -wirte zur Grundsicherung ihrer Einkommen auch weiterhin eine „entkoppelte Basis-Direktzahlung mit einheitlicher Höhe“ in einem Mitgliedsland erhalten, wenn sie die bereits bestehenden Cross-Compliance-Anforderungen erfüllen. Zur „Begrünung“ der GAP wollte sie aber eine „obligatorische Ökologisierungskomponente“ der Direktzahlungen einführen. Damit sollten über die Cross-Compliance-Auflagen hinaus gehende Umweltmaßnahmen, wie zum Beispiel Dauergrünland, Gründedecke, Fruchtfolge oder ökologische Flächenstilllegung, gefördert werden. Zur gerechteren Verteilung der Direktzahlungen sollte für Großbetriebe eine Obergrenze eingeführt werden, wobei die Kürzungen für Großbetriebe mit vielen Beschäftigten allerdings milder ausfallen sollten. Zu Recht hatten die ökologischen und sozialen Reformvorschläge der Kommission seitens Umwelt- und Bauernorganisationen zunächst viel Lob geerntet.

Nach intensiven Verhandlungen im Europäischen Parlament und zwischen den Mitgliedstaaten veröffentlichte die Kommission im Oktober 2011 einen Legislativvorschlag, in der sie ihre Reformvorschläge weiter konkretisiert.<sup>67</sup> Im Grundsatz hält die

Kommission darin an dem Anspruch einer „grüneren und gerechteren“ GAP fest. In diesem Sinne schlägt die Kommission vor, die Direktzahlungen in zwei Elemente aufzuteilen: Eine zwei Drittel der bisherigen Direktzahlungen umfassende Basisprämie soll weiterhin ausgezahlt werden, wenn die Fläche als Agrarland erhalten und bestehende Gesetze eingehalten werden. Das restliche Drittel soll künftig hingegen als Ökologisierungsprämie ausgezahlt werden. Voraussetzung ist allerdings, dass die Betriebe erstens das vorhandene Dauergrünland erhalten, zweitens mindestens sieben Prozent ihrer Ackerfläche als ökologische Vorrangfläche bewirtschaften (als Hecken, Büsche, Randstreifen oder durch extensiven Anbau seltener Kulturpflanzen) und drittens eine jährliche Fruchtfolge von mindestens drei Pflanzen einhalten, wobei eine Pflanze nicht mehr als 70 Prozent der gesamten Fläche ausmachen darf.

Mit dem Ziel einer gerechteren Verteilung der Direktzahlungen will die Kommission außerdem die Höhe der Direktzahlungen pro Hektar zwischen den Mitgliedstaaten schrittweise angleichen sowie je Betrieb eine Höchstgrenze von 300.000 Euro für den Erhalt der Basisprämie festlegen. Basisprämien, die über 150.000 Euro hinaus gehen, sollen um 20 Prozent gekürzt werden. Ab 200.000 soll eine Kürzung um 40 Prozent und ab 250.000 um 70 Prozent erfolgen.

Umwelt- und Bauernorganisationen begrüßen zwar die Zielrichtung der Reform, kritisieren jedoch, dass die konkreten Umsetzungsvorschläge der Kommission zur Erreichung der angestrebten Ziele in zentralen Punkten nicht ausreichen:<sup>68</sup>

- Die Vorschriften zur Fruchtfolge werden nach Meinung von Umweltverbänden an der aktuellen Praxis wenig ändern. Die Möglichkeit, 70 Prozent der Fläche mit einer Pflanzenart zu belegen, lässt weiterhin Spielraum, beispielsweise drei Jahre hintereinander Mais als Futter oder zur Biogasgewinnung zu produzieren. Darunter wird auch weiterhin die Bodenfruchtbarkeit leiden und der Schädlingsbefall zunehmen.

66 Europäische Kommission: Die GAP bis 2020. Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen, KOM(2010) 672/5.

67 Generaldirektion Landwirtschaft der EU Kommission: Legal proposals for the CAP after 2013: [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm), abgerufen am 8.6.2012.

68 Vgl. Reichert, Tobias: EU-Agrarpolitik: Alter Wein in grünen Schläuchen, in: Germanwatch-Mitgliederrundbrief 4/11, S. 6-9, Berlin 2011.

- Das Verbot des Grünlandumbruchs soll nur jene Flächen betreffen, die am 1.1.2014 als Grünland genutzt werden. Zu befürchten ist daher, dass manche Landwirtinnen und –wirte 2013 noch den Umbruch von Grünland dazu nutzen, um es später noch als Ackerland bewirtschaften zu können.
- Zu große Schlupflöcher enthält auch die geplante Regelung zur Kürzung von Subventionen an Großbetriebe. Zunächst beziehen sich die Kürzungsvorschläge nicht auf alle Direktzahlungen, sondern nur die Basisprämie, die nur etwa zwei Drittel der Zahlungen ausmacht. Zudem sollen betroffene Betriebe die ausgezahlten Löhne, Gehälter und Lohnnebenkosten in voller Höhe von dem Ausgangsbetrag der Prämie abziehen, bevor die Kürzung erfolgt. Die AbL hat ausgerechnet, dass aus diesen Gründen Betriebe mit jährlich 300.000 Euro Direktzahlungen noch keinerlei Kürzungen zu befürchten haben. „Deutlich weniger als 0,5 der Betriebe“ wären also betroffen.<sup>69</sup>

Am größten ist die Enttäuschung zivilgesellschaftlicher Organisationen allerdings mit Blick auf die entwicklungspolitische Kohärenz. Versprach die Kommission in ihrer Mitteilung vom November 2010 noch vage, „das Konzept der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung zu berücksichtigen“, so fehlt ein solcher Verweis im Legislativvorschlag vom Oktober 2011 vollends. Dabei hatte das Europäische Parlament die Kommission noch im Juli 2011 aufgefordert, bei der GAP-Reform das Prinzip der entwicklungspolitischen Kohärenz zu respektieren.<sup>70</sup> Die Gering-schätzung der Kommission für das Thema spiegelt sich auch in ihrer Wirkungsanalyse der GAP, wo eine Auseinandersetzung mit der Kritik von Entwicklungsorganisationen etwa an

Dumpingexporten und virtueller Landannahme durch Futtermittelimporte völlig fehlt, wider.<sup>71</sup> Die Stoßrichtung der Reform, wie sie bereits in der Mitteilung vorgegeben wurde, geht aus entwicklungspolitischer und menschenrechtlicher Perspektive dementsprechend in die völlig falsche Richtung: Durch eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität will sie demnach zur Deckung des weltweit steigenden Nahrungsmittelbedarfs beitragen und dabei auch „die Chancen für die Nahrungsmittelexporteure in der EU nutzen“.

In der Konsequenz heißt das vor allem: Die Agrarrohstoffpreise sollen niedrig bleiben, damit die Ernährungsindustrie weiterhin auf günstige heimische Rohstoffe zugreifen und sich auf dem Weltmarkt behaupten kann. Dem entsprechen insbesondere die Vorschläge zu „marktbezogenen Maßnahmen“. Danach soll beispielsweise die Milchquote 2015 endgültig gestrichen werden, ohne dass die Möglichkeit neuer Instrumente wie einer flexiblen und binnenmarktorientierten Mengenregulierung erwähnt würde. Auch die Zuckerquote soll bis zum 30. September 2015 auslaufen, „um die Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit des Sektors zu steigern“, wie es in der Mitteilung heißt. Besonders enttäuschend ist die Tatsache, dass die Kommission auch das traditionelle Dumpinginstrument der Exporterstattungen als Instrument erhalten will, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit europäischer Exporteure auch in Zeiten niedriger Weltmarktpreise zu gewährleisten. Dadurch soll es explizit möglich sein, Exporte von Getreide, Reis, Zucker, Schweine-, Geflügel- und Rindfleisch sowie Eier zu unterstützen. Neue Maßnahmen zur Begrenzung von Futtermittelimporten sind in dem Legislativvorschlag ebenfalls nicht enthalten.

69 AbL: Bäuerliche Arbeit bestimmt Qualität der Landwirtschaft. AbL fordert Nachbesserungen zum Vorschlag der EU-Kommission zur Staffelung der Direktzahlungen, Hamm 2011.

70 Europäisches Parlament: Motion for a resolution: The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future, 2011/2051(INI): <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2011-0202&language=EN#title1> (abgerufen am 8.6.2012)

71 Europäische Kommission: Impact Assessment. Common Agricultural Policy towards 2020, Commission Staff Working Paper.

# 11 VORSCHLÄGE ZU EINER ÖKOFAIREN AGRARWENDE

Die Kohärenz mit den Millenniumsentwicklungszielen und Menschenrechten ist ein Gebot des EU-Vertrags. Diese Kohärenz ist nur dann zu gewährleisten, wenn die aktuelle Reform tatsächlich zu einer grundlegenden Agrarwende genutzt wird. Entwicklungspolitische Kohärenz steht dabei keineswegs im Gegensatz zu den Interessen europäischer Bauern. Ganz im Gegenteil: Ein Abrücken von der Fixierung auf Wachstum der Produktivität und Exporten wäre sowohl aus entwicklungspolitischer wie auch bürgerlicher Sicht unabdingbar.

Ein erster Schritt in diese Richtung wäre eine umfassende Analyse der möglichen positiven und negativen Auswirkungen der GAP auf das Menschenrecht auf Nahrung, wie sie von UN-Sonderberichterstatter Olivier De Schutter eingefordert wurde.<sup>72</sup> Zur kontinuierlichen sorgfältigen Überwachung der Auswirkungen von Agrarexporten in Entwicklungsländern sollte die EU darüber hinaus einen Beschwerdemechanismus für Bauernorganisationen schaffen. Diese sollten die Möglichkeit erhalten, ihre Beschwerden über Schädigungen lokaler Märkte beispielsweise dem ständigen Berichterstatter des Europäischen Parlaments über entwicklungspolitische Kohärenz vorzulegen und eine Prüfung zu verlangen.

Folgende konkrete Reformvorschläge, die der Kommission von NRO vorgelegt worden sind, könnten zudem dazu beitragen, die GAP auch aus entwicklungspolitischer und menschenrechtlicher Perspektive grundlegend zu reformieren:

Die internationale Verantwortung und Kohärenz mit den Millennium Entwicklungszielen (Millennium Development Goals - MDG) und Menschenrechten müssen als grundlegende Ziele definiert und auch in der Gestaltung der Marktinstrumente stärker berücksichtigt werden. Zu diesem Zweck muss die EU eine ausgeglichene Entwicklung der Weltagrarmärkte fördern und die Entwicklung der Agrarsektoren in Entwicklungsländern nicht durch direkt oder indirekt subventionierte Exporte beeinträchtigen.

Der Begriff Wettbewerbsfähigkeit sollte explizit auf die lokale und regionale Ebene bezogen werden und soziale und ökologische

Aspekte mit einbeziehen. Internationale Wettbewerbsfähigkeit sollte nur insoweit gefördert werden, dass sie die MDG und das Recht auf Nahrung in Entwicklungsländern nicht gefährden.

Alle Exporterstattungen müssen abgeschafft und als Rechtsinstrument aus den Marktordnungen gestrichen werden. Dieser Schritt darf nicht von einer Einigung im Rahmen der WTO und entsprechenden Vorleistungen anderer Akteure abhängig gemacht werden.

Die Exportsubventionen dürfen nicht durch andere Exportförderungsmaßnahmen, wie etwa Exportkredite, Absatzförderinstrumente oder Public Private Partnerships mit Markterschließungswirkung ersetzt werden. Auch die Intervention darf nur in engen Grenzen genutzt werden und keinesfalls zur Überschussbeseitigung auf den Weltmärkten missbraucht werden.

Für stark gestützte Produktlinien, die von hohen, auch ökologisch oder sozial begründeten Direktzahlungen oder einem Schutzzoll profitieren, ist der Export von Teilprodukten zu verbieten oder mit einer Exportsteuer zu belegen, welche das Unterstützungsniveau abschöpft, oder die Mengensteuerung entsprechend restriktiv anzupassen. Das gilt auch anteilmäßig an der Wertschöpfung von weiterverarbeiteten Produkten dieser Warenkategorie.

Gleichzeitig müssen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die sicherstellen, dass die Erzeugerpreise den Landwirten eine nachhaltige und umweltfreundliche Produktionsweise und ein ausreichendes Einkommen ermöglichen. Die konkrete Ausgestaltung sollte jeweils produktspezifisch erfolgen. Für den besonders sensiblen Milchmarkt ist eine flexible bedarfsorientierte Mengensteuerung zu prüfen, die die Produktionsmenge an der Binnennachfrage ausrichtet. Die EU müsste dazu einen gesetzlichen Rahmen schaffen, in dem Bauern und Verbraucher an der regelmäßigen Ermittlung und Festlegung der Produktionsmenge angemessen und wirksam beteiligt werden.

Die Reform muss einen klimapolitischen Paradigmenwechsel in der Landwirtschaft in Europa einleiten. Sie muss Regeln und Anreize schaffen zur Abkehr von der Massentierhaltung und

<sup>72</sup> Mandate of the Special Rapporteur on the Right to Food: The Common Agricultural Policy towards 2020: The role of the European Union in supporting the realization of the right to food, 17.6.2011, S. 6.

einer klimaschädlichen Überdüngung hin zum Schutz von Böden (Erhöhung des Humusgehaltes) und des Grünlands. Sie muss die Abhängigkeit von importierten Futtermitteln reduzieren, indem der Anbau heimischer Eiweißfuttermittel (Leguminosen) in der Fruchtfolge honoriert wird.

Gerade für Futtermittel, aber auch für alle anderen Agrarprodukte, ist eine entwicklungspolitisch sensible Weiterentwicklung internationaler Produkt- und Prozessstandards im Rahmen eines

qualifizierten Marktzugangs notwendig. Der Import von Produkten, deren Anbau eine stark negative Treibhausgasbilanz aufweist, oder der Gebiete mit großer biologischer Vielfalt schädigt, muss begrenzt werden. Dagegen sollte Produkten, bei denen die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und international anerkannte ökologische Standards, wie beispielsweise der internationalen Dachorganisation des ökologischen Landbaus (IFOAM), eingehalten werden, erleichterter Marktzugang gewährt werden.

## 12 ZUSAMMENFASSUNG

Trotz erheblich gesunkener Exportsubventionen ist die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU immer noch weit davon entfernt, die Vorgabe der entwicklungspolitischen und menschenrechtlichen Kohärenz aus dem EU-Vertrag zu erfüllen. Ein wichtiger Grund liegt darin, dass die bisherigen Agrarreformen seit 1992 vor allem auf eine WTO-konforme Stärkung der internationalen Wettbewerbs- und Exportfähigkeit der europäischen Landwirtschaft abgezielt haben.

Einerseits senkte die EU zwar die international geächteten Exporterstattungen und andere als besonders handelsverzerrend eingestuft Agrarsubventionen. Andererseits aber wurde der Agrarhaushalt insgesamt nicht gesenkt und andere Formen der Unterstützung eingeführt. Wissenschaftliche Studien belegen, dass die entkoppelten Direktzahlungen, die heute den Großteil der Subventionen ausmachen, europäische Landwirtinnen und –wirte in die Lage versetzen, Produkte wie Zucker, Milchprodukte und Mais zu Preisen zu verkaufen, die teilweise nur etwa die Hälfte der Erzeugungskosten decken. Rund ein Drittel der jährlichen Ausgaben im Rahmen der so genannten zweiten Säule der Agrarpolitik dienen darüber hinaus explizit der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Sektors. Die Preise, welche die europäischen Bäuerinnen und Bauern heute für ihre Produkte erhalten, liegen inzwischen kaum höher als der internationale Durchschnitt.

Nutznießer ist vor allem die europäische Agrarindustrie, die viele Rohstoffe aufgrund dieser Politik zu künstlich verbilligten Preisen bezieht und ihre Fertigprodukte zu Dumpingpreisen exportieren kann. In Entwicklungsländern jedoch haben solche Billigexporte häufig immer noch zur Folge, dass bäuerliche Betriebe aus dem Markt gedrängt oder in ihrer Entwicklung gehemmt werden. Fallstudien haben gezeigt, dass EU-Exporte von Milchpulver, Tomatenpaste, Geflügel- und Schweinefleisch auch in jüngerer Zeit beispielsweise in Burkina Faso, Ghana, Kamerun, Elfenbeinküste und Bangladesch die Einkommensgrundlagen von Bauernfamilien zerstört und zum Teil sogar zu Verletzungen des Menschenrechts auf Nahrung beigetragen haben.

Zusätzlich flankiert wird die exportorientierte Agrarpolitik heute durch die Handelspolitik der EU. Bereits seit den 1980er Jahren

waren die meisten Entwicklungsländer durch den Internationalen Währungsfonds (IWF) und die Weltbank und seit Mitte der 1990er Jahre zusätzlich durch die WTO gedrängt worden, ihre Einfuhrbeschränkungen drastisch zu reduzieren. Heute verlangt die EU im Rahmen von bilateralen Handelsabkommen häufig selbst von den am wenigsten entwickelten Ländern (LDC), dass sie ihre Einfuhrzölle auf über 80 Prozent der Produkte gegenüber der EU komplett abschaffen. Wie eine Folgeabschätzung des Eco-fair Trade Dialog zeigt, wäre auch durch ein (noch weiter gehendes) Handelsabkommen der EU mit Indien das Menschenrecht auf Nahrung von Millionen Milch- und Geflügelbäuerinnen und –bauern ernsthaft bedroht.

Gerechtfertigt wird die Exportorientierung der GAP häufig ausgerechnet mit dem Argument, dass sie zur Deckung des weiter steigenden globalen Nahrungsmittelbedarfs erforderlich sei. Dass die Nahrungsmittelproduktion in Zukunft weiter steigen muss, ist in der Tat weitgehend unbestritten. Zu bedenken ist jedoch zum Einen, dass der zusätzliche Nahrungsmittelbedarf auch durch die Eindämmung von Nachernteverlusten und –abfällen sowie der steigenden Zweckentfremdung von Agrarrohstoffen zur Produktion von Agrartreibstoffen und Futtermitteln reduziert werden kann und muss. Zum Zweiten wird eine Produktionssteigerung zur Ernährungssicherung nur dann beitragen, wenn sie vor allem in den Ländern des globalen Südens selbst stattfindet, eine Einkommenssteigerung bei ländlichen Armutsgruppen ermöglicht und dabei Umwelt und Ressourcen als Ernährungsgrundlagen geschont werden. Der Versuch, durch europäische Agrarexporte die Welt zu ernähren, würde hingegen die Importabhängigkeit ärmerer Länder weiter steigern und gerade den gesellschaftlichen Gruppen schaden, die aktuell von Armut und Hunger betroffen oder bedroht sind. Gerade in Zeiten tendenziell steigender und stark schwankender Weltmarktpreise ist eine auf Importen basierende Strategie der Ernährungssicherung zum Scheitern verurteilt.

Kontraproduktiv wäre eine weitere Produktions- und Exportsteigerung in der EU auch aus dem Grund, dass sie nur mit Hilfe steigender Futtermittelimporte möglich wäre. Diese jedoch machen schon heute rund zwei Drittel aller EU-Agrarimporte aus. Ihr

Anbau nimmt im Ausland, insbesondere Argentinien, Paraguay und Brasilien, insgesamt 19 Millionen Hektar in Anspruch. Die damit verbundene Verdrängung bäuerlicher Grundnahrungsmittelproduktion bis hin zu Vertreibungen, die Abholzung von Regenwald und die Zerstörung biologischer Vielfalt durch Monokulturen sind aus ökologischer und entwicklungspolitischer Perspektive nicht zu verantworten.

In der aktuellen Debatte wird häufig die Tatsache ausgeblendet, dass auch viele hiesige bäuerliche Betriebe keineswegs von der europäischen Agrarpolitik profitieren. Im Gegenteil belegen offizielle Zahlen, dass die Betriebsaufgaben ausgerechnet in jenen Produktgruppen zunehmen, die ein hohes Wachstum bei den Exporten verzeichnen, vor allem in der Fleisch- und Milchproduktion. Unter dem Vorwand eines angeblich notwendigen Strukturwandels wird der Rationalisierungs- und Kostendruck insbesondere für die heimische Landwirtschaft immer weiter gesteigert. Zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Agrarindustrie nimmt die EU also nicht nur in Drittländern, sondern auch in Europa zahlreiche „Bauernopfer“ in Kauf.

Zwar enthalten die aktuellen Vorschläge der EU-Kommission zur Reform der GAP aus ökologischer und sozialer Perspektive einige positive Ansätze. In der konkreten Ausgestaltung mangelt es aber, nicht zuletzt aufgrund des Gegenwinds von Lobbyverbänden und einigen Mitgliedstaaten wie Deutschland, an ausreichenden Durchsetzungsinstrumenten. Vor allem sind die Vorschläge aus entwicklungspolitischer und menschenrechtlicher Perspektive eine große Enttäuschung. Auf die beschriebenen Probleme der Dumpingexporte und steigender Futtermittelimporte bietet die Reform keinerlei überzeugende Antworten.

Um die im EU-Vertrag gebotene Kohärenz der GAP mit den Millenniumsentwicklungszielen und Menschenrechten zu gewährleisten, muss die aktuelle Reform für eine grundlegende Agrarwende genutzt werden. Entwicklungspolitische Kohärenz steht dabei keineswegs im Gegensatz zu den Interessen europäischer Bäuerinnen und Bauern. Ganz im Gegenteil: Ein Abrücken von der Fixierung auf Wachstum der Produktivität und Exporten wäre sowohl aus entwicklungspolitischer wie auch bäuerlicher Sicht unabdingbar.

# 13 LITERATUR

- BMELV: Stellungnahme der Bundesregierung zur Mitteilung der Europäischen Kommission "Die GAP bis 2020", 28. Januar 2011.
- BUND: Agrarsubventionen umverteilen – Vielfalt fördern, Berlin 2010.
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) 2011: Concluding Observations Germany (E/C.12/DEU/CO/5).
- Committee on World Food Security (CFS): Price volatility and food security. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition, Rom 2011.
- De Schutter, Olivier: Mandate of the Special Rapporteur on the Right to Food: The Common Agricultural Policy towards 2020: The role of the European Union in supporting the realization of the right to food, 17.6.2011
- Europäische Kommission: Die GAP bis 2020. Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen, KOM(2010) 672/5.
- Europäische Kommission: Impact Assessment. Common Agricultural Policy towards 2020, Commission Staff Working Paper, 2011.
- Europäische Kommission: Global and EU agricultural exports rebound, Monitoring Agri-trade Policy (MAP), Mai 2011.
- European Milk Board (EMB): Analyse der Vorschläge der EU-Kommission zum Milchmarkt, Hamm 2011.
- Europäischer Rechnungshof: Haben die Marktsteuerungsinstrumente für den Markt für Milch und Milcherzeugnisse ihre wichtigsten Ziele erreicht? Sonderbericht Nr. 14/2009.
- Fritz, Thomas: Brot oder Trog. Futtermittel, Flächenkonkurrenz und Ernährungssicherheit. FDCL und Brot für die Welt, Berlin/ Stuttgart 2011.
- Grethe, Harald, Assa Dembélé und Nuray Duman: How to feed the world's growing billions. Understanding FAO world projections and their implications, Heinrich Böll Stiftung und WWF, Berlin 2011.
- Marí, Francisco und Rudolf Buntzel: Das Globale Huhn. Hühnerbrust und Chicken Wings – Wer isst den Rest? Brandes & Apsel Verlag, Frankfurt a. M. 2007.
- Misereor, Heinrich Böll Stiftung, Third World Network, Anthra und Glopolis: Right to Food Impact Assessment of the EU-India Trade Agreement; Aachen, Berlin, Penang, Secunderabad und Prag 2011.
- OECD: Agrarpolitik in den OECD-Ländern: Monitoring und Evaluierung, 2009.
- OECD: Agricultural Policies in OECD Countries at a Glance, 2010.
- Oxfam Deutschland: Hintergrundinfos EU-Milch-Politik, Oxfam 2009.
- Paasch, Armin: Verheerende Fluten – politisch gemacht. EU-Handelspolitik verletzt Recht auf Nahrung in Ghana – Die Beispiele Hühnchen und Tomaten, Germanwatch, FIAN, Both Ends und UK Food Group (Hg.), Bonn 2008.
- Paasch, Armin: Menschenrechte in der EU-Handelspolitik – Zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Diskussionspapier des Ecofair Trade Dialogs, MISEREOR, Glopolis und Heinrich Böll Stiftung, Aachen 2011.
- Reichert, Tobias: Von Milchseen und Schleuderpreisen. Die europäische Milchpolitik und ihre Folgen, Misereor, Aachen 2005.
- Reichert, Tobias: Wer ernährt die Welt? Die europäische Agrarpolitik und der Hunger in Entwicklungsländern, MISEREOR, Aachen 2011.

- Reichert, Tobias und Marion Reichardt: Saumagen und Regenwald. Klima- und Umweltwirkungen deutscher Agrarrohstoffimporte am Beispiel Sojaschrot: Ansatzpunkte für eine zukunftsfähige Gestaltung, Forum Umwelt und Entwicklung und Germanwatch, Berlin 2011.
- Reichert, Tobias: EU-Agrarpolitik: Alter Wein in grünen Schläuchen, in: Germanwatch-Mitgliederrundbrief 4/11, S. 6-9, Berlin 2011.
- South Center: EPAs and WTO Compatibility – A Development Perspective, Analytical Note, Genf 2010.
- Theuvsen, Ludwig, Christian Janze und Matthias Heyder: Agribusiness in Deutschland 2010. Unternehmen auf dem Weg in neue Märkte!, Ernst & Young GmbH, 2010.
- Verbändeplattform: Für eine grundlegende Reform der EU-Agrarpolitik, gemeinsames Positionspapier von Verbänden aus Umwelt- und Naturschutz, Landwirtschaft, Entwicklungspolitik, Verbraucherschutz und Tierschutz, April 2010.
- Wiggerthale, Marita: Die EU exportiert – die Welt hungert. Warum die EU-Agrarpolitik auf Kosten armer Länder geht, Oxfam Deutschland, Berlin 2011.
- Witzke, Harald von, Steffen Noleppa und Gerald Schwarz: Decoupled Payments to EU Farmers, Production, and Trade: An Economic Analysis for Germany, Working Paper Nr. 90/2010, Humboldt-Universität, Berlin 2010.
- Witzke, Harald von und Steffen Noleppa: EU agricultural production and trade. Can more efficiency prevent increasing “land grabbing” outside of Europe? Humboldt Universität, Berlin 2011.

