

Handelspolitik

Die EU als Agrarveredelungsfabrik

Die Agrarsupermacht Europa ist auf Gedeih und Verderb abhängig von Importen

Die Europäer üben durch ihre bisherige Politik und ihre Ernährungsgewohnheiten starken Druck auf die Weltmarktpreise aus. Die Leidtragenden sind Entwicklungsländer und kleinräumige landwirtschaftliche Strukturen. Subventionen ohne ökologische Maßgaben sind zu streichen. ■ VON JÜRGEN MAIER, FORUM UMWELT & ENTWICKLUNG

Die EU ist nicht nur der weltweit größte Exporteur von Agrarprodukten, sondern auch der größte Importeur. Wenn man so will, kann man die EU im globalen Maßstab daher als riesige Agrarveredelungsfabrik bezeichnen. Exportiert werden nämlich vorwiegend verarbeitete Lebensmittel und tierische Produkte, für deren Herstellung riesige Mengen an Futtermitteln benötigt werden. Mehr als 80 Prozent davon werden importiert. Je nach Berechnungsmethode belegt die EU daher 30 bis 40 Millionen Hektar Agrarfläche außerhalb ihrer eigenen Grenzen, vorwiegend in Südamerika. Das ist mehr als die gesamte Agrarfläche Deutschlands und entspricht etwa einem Fünftel der Agrarfläche der EU. Entwicklungspolitisch problematisch ist neben der Exportorientierung der europäischen Agrar- und Ernährungswirtschaft auch die damit untrennbar verbundene starke Abhängigkeit von billigen Futtermittelimporten. Allein der Sojaanbau für die europäische Tierhaltung beansprucht 20 Millionen Hektar landwirtschaftliche Fläche im Ausland, was mehr als einem Zehntel der europäischen Agrarfläche entspricht. 65 Prozent der europäischen Sojaimporte stammen dabei allein aus Argentinien und Brasilien.

Wachsende Konzentration der Betriebe

Gegen eine derartig ausgeprägte internationale Arbeitsteilung wäre nicht viel einzuwenden, wenn davon alle profitieren würden. Das ist jedoch mitnichten der Fall. Schon innerhalb der EU führt die wachsende Fixierung der Agrarpolitik auf Konkurrenzfähigkeit am Weltmarkt zu einer massiven ökonomischen Konzen-

tration. Obwohl die europäischen SteuerzahlerInnen jährlich über 50 Milliarden Euro für Agrarsubventionen aufwenden, geben immer mehr Bauern auf. Die Subventionierung von Massentierhaltungs-Fleischfabriken für den Export, während gleichzeitig die bäuerliche Milchviehhaltung immer unrentabler wird, zeigt: Die bisherige Subventionspraxis der EU-Agrarpolitik nimmt billigend in Kauf, dass die bäuerliche Landwirtschaft in Europa zum Auslaufmodell wird und der Industrielandwirtschaft weicht. Subventioniert werden nicht die Bauern, sondern eine Industrielandwirtschaft, die die europäischen VerbraucherInnen überwiegend ablehnen.

Schweinereien mit Subventionen

In Deutschland wurde 2006 erstmals die Marke von 50 Millionen geschlachteten Schweinen erreicht – immer mehr davon gehen in den Export, vor allem nach China und Asien. Ist es im öffentlichen Interesse, immer mehr Soja aus Brasilien zu importieren, mit diesem Futtermittel in Deutschland unter tierquälerischen Bedingungen mit Milliardensubventionen Fleisch zu erzeugen und das dann so billig wie möglich nach China zu exportieren? Dieser Ansicht sind offenbar Bundesregierung und der Deutsche Bauernverband, denn sie kämpfen verbissen darum, dass diese Praxis weiter subventioniert wird. Wenn so eine Praxis ohne Subventionen am Weltmarkt keine Chance hat, dann brauchen wir sie auch nicht. Warum kann China eigentlich sein Fleisch oder seine Sojabohnen nicht direkt in Südamerika einkaufen, wenn es immer mehr davon verbrauchen will? Wir kommen ja auch nicht auf die Idee, Mil-

liardensubventionen für die europäische Autoproduktion bereitzustellen, damit die Chinesen ihre Autos nicht selber herstellen oder in Japan einkaufen, sondern europäische Dumpingangebote nutzen.

Europa fördert Dumpingeffekte

Vielfach wird von staatlicher Seite in der EU die Sicherung der Welternährung als ein Hauptanliegen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und der eigenen Reformvorschläge angeführt. Dafür müsse die europäische Landwirtschaft weiterhin ihre Produktivität und die Agrarexporte steigern, um ihren Beitrag zur Deckung des weltweit steigenden Kalorienbedarfs zu leisten. Dieses Argument ignoriert jedoch die wichtigste Lehre aus der Nahrungsmittelkrise 2008 und 2009, die allein die Anzahl der Hungernden um 100 Millionen hat ansteigen lassen: Eine nachhaltige Ernährungssicherung ist nur dann möglich, wenn die Entwicklungsländer ihre eigene Produktion stärken, ihre Abhängigkeit von Importen reduzieren und sich vor zunehmenden Preisschwankungen und Billigimporten auf den Weltagarmärkten schützen können. Es ist nicht Aufgabe unserer Land- und Ernährungswirtschaft, die Welt zu ernähren. Dieser Anspruch wäre auch deshalb absurd, weil die europäische Landwirtschaft in hohem Maße selbst auf Futtermittelimporten beruht, und insofern derzeit nicht einmal in der Lage ist, die eigene Bevölkerung zu ernähren. Die Stärkung der Ernährungssicherheit der Entwicklungsländer spiegelt sich in den Agraraußenbeziehungen der EU nicht wider. Vielmehr unterminiert die GAP durch ihre aggressive Exportoffensive und ihre vielfältigen Mechanismen der Markt-

eroberung den notwendigen Aufbau einer heimischen Nahrungsmittelproduktion in den Entwicklungsländern. Dumpingeffekte entstehen aber auch durch die derzeitige Praxis pauschaler Direktzahlungen. Denn Zahlungen, die sich weitgehend am Umfang der Betriebsfläche orientieren, ermöglichen es stark rationalisierten Betrieben, ihre Erzeugnisse unterhalb der Erzeugungskosten zu verkaufen. Gleichzeitig kann der Großteil der weniger begünstigten Betriebe zu diesen Preisen trotz der Direktzahlungen kein ausreichendes Einkommen erzielen. Die ungleiche Wirkung der Zahlungen versetzt die weiterverarbeitende Agrar- und Ernährungsindustrie in die Lage, unterhalb der Erzeugerkosten der meisten Landwirte zu produzieren; ein Großteil der Direktzahlungen wird von der Landwirtschaft auf die Ernährungswirtschaft übergewälzt und landet somit auch beim Agrarexport. Das gilt auch, wenn diese pauschalen Direktzahlungen von der Produktion, also von Mengen, Preisen, Inputs, produktbezogenen Kriterien und der Verpflichtung zur Erzeugung entkoppelt sind. Dumpingeffekte entstehen ferner durch einige Investitionsfördermaßnahmen der zweiten Säule, etwa die Investitionsförderung für Stallneubauten, die bis zu 40 Prozent der Gesamtkosten ausmacht.

Restprodukte zu Schleuderpreisen

Jenseits von Subventionen kommt im Falle von Geflügel, Schweinefleisch und Gemüse hinzu, dass Restprodukte, die bei den europäischen KonsumentInnen keinen Absatz finden, weil sie den hohen Ansprüchen oder Qualitätsstandards nicht mehr entsprechen, im Ausland verschleudert werden. Mithilfe einer Produktdifferenzierung werden Preise auf Teilmärkten gedrückt und Exportchancen vor allem in armen Ländern, wo es noch VerbraucherInnen mit einfachen oder anderen Ansprüchen gibt, wahrgenommen. Solche Vorgänge fördert der Staat auch noch, wenn gleichzeitig die Hauptproduktlinie mithilfe von Importzöllen auf dem europäischen Markt im Preis relativ hoch gehalten wird. Die so staatlich gestützten Inlandspreise erlauben den Lebensmittelkonzernen eine interne

Quersubventionierung der Exporte der weniger gefragten Teilprodukte. Die viel kritisierten Exportsubventionen sind dafür gar nicht nötig.

Eine neue globale Rolle für die EU

Mit all diesen Praktiken übt die EU erheblichen Druck auf die Weltmarktpreise aus, bringt arme Kleinbauern anderswo um ihre Existenz und verschärft so Hunger und Armut in Entwicklungsländern. Fallstudien belegen, dass EU-Exporte beispielsweise von Milchpulver nach Burkina Faso, Kamerun und Bangladesch, von Tomatenpaste nach Ghana, Benin, Togo und Kamerun die lokalen Märkte dort empfindlich gestört haben. Das Recht auf Nahrung wird dadurch in zweierlei Hinsicht gefährdet: Zum einen werden Absatzmöglichkeiten, Erzeugerpreise und Einkommen von Kleinbauern und damit ihr Zugang zu angemessener Ernährung erheblich reduziert. Zum anderen wird die Weltmarktabhängigkeit von Entwicklungsländern vertieft. Wenn die Weltmarktpreise aber steigen, ist die Versorgung mit Lebensmitteln zu erschwinglichen Preisen für arme VerbraucherInnen im höchsten Maße bedroht.

Bei der anstehenden Reform der GAP muss daher auch die Rolle der EU in der globalen Landwirtschaft neu definiert werden und auf eine nachhaltige Grundlage gestellt werden. Die EU will mittlerweile zwar die Agrar-Exportsubventionen abschaffen, allerdings nur im Rahmen einer WTO-Vereinbarung. Die Forderung, diese Konditionierung fallen zu lassen, ist dabei wohl die am ehesten mehrheitsfähige, aber angesichts des inzwischen geringen Volumens keineswegs mehr die wichtigste Forderung. Maßnahmen zur Förderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, die nicht der ökologischen Modernisierung von Betrieben dienen, müssen gestrichen werden. Insbesondere Investitionsbeihilfen zur Kapazitätssteigerung in exportorientierten Bereichen wie der Schweinehaltung sowie der Milch-, Geflügel- und Getreideproduktion sind abzuschaffen. Programme zum Umweltschutz, zum Landmanagement, für benachteiligte

Gebiete und zur ländlichen Entwicklung, die derzeit nur einen Teil der zweiten Säule ausmachen, müssen zum Kernstück der Förderpolitik ausgebaut werden.

Die Stützung oder der Schutz von Agrarprodukten am Markt durch produktspezifische Subventionen, Zölle oder Mengenregulierungen darf nicht zur Quersubventionierung von Exporten beitragen. Für stark gestützte Produktlinien, die von einem Schutzzoll von mehr als 20 Prozent profitieren, ist der Export von Teilprodukten zu verbieten oder mit einer Exportsteuer zu belegen, welche das Unterstützungsniveau wieder abschöpft, oder die Mengensteuerung ist entsprechend restriktiv anzupassen. Das gilt auch anteilmäßig für die Wertschöpfung von weiterverarbeiteten Produkten dieser Warenkategorie.

Alternativen für eine wirklich nachhaltige Entwicklung

Eine der schwierigsten Fragen dürfte es werden, eine „alternative Eiweißstrategie“ voranzubringen. Angesichts der negativen Auswirkungen der riesigen Sojamonokulturen in Südamerika muss die EU sich vornehmen, wieder mehr Futtermittel selbst anzubauen. Bereits ein Ende der Subventionierung der exportorientierten Massentierhaltung wird den europäischen Futtermittelbedarf schrumpfen lassen, aber nicht notwendigerweise den globalen Verbrauch. Bei einer Ökologisierung der EU-Agrarpolitik muss die stärkere Integration eiweißhaltiger Futtermittel in die Fruchtfolge eine wichtige Rolle spielen. Ein besserer Beitrag als eine solchermaßen neu definierte Rolle Europas auf dem Weltagrarmarkt ist als Vorbereitung für den Rio+20-Gipfel im Jahr 2012 kaum vorstellbar.

Jürgen Maier ist seit 1996 Geschäftsführer des Forums Umwelt & Entwicklung in Berlin und Bonn.

Kontakt:
Tel. +49 (0)30 / 678177588,
E-Mail: info@forumue.de,
www.forumue.de

