



Studie

Wer ernährt die Welt?

Die europäische Agrarpolitik
und Hunger in Entwicklungsländern



Inhalt

Vorwort	3
Zusammenfassung	4
Einleitung	5
Die Zahl der Hungernden steigt.	5
Die Politik reagiert	6
Agrarpolitik und Armutsbekämpfung in China.	7
Die Weltmärkte werden instabiler	7
Reform der Europäischen Agrarpolitik	8
1. Hunger in Afrika – Strukturelle und agrarpolitische Faktoren.	9
1.1 Vernachlässigte Landwirtschaft.	9
1.2 Die Rolle der Strukturanpassungsprogramme von IWF und Weltbank	11
1.3 Handelspolitik und subventionierte Agrarexporte	12
2. Die Europäische Agrarpolitik die Rolle der EU als Exporteur von Lebensmitteln.	15
3. EU-Agrarexport nach den GAP Reformen: Weniger Mengen, steigende Werte	19
4. Fazit und Forderungen	27
Bibliographie	30

Impressum

Herausgeber

Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e.V.
Mozartstraße 9, 52064 Aachen
Telefon (0241) 442 0, Telefax (0241) 442 1 88
www.misereor.de

Autor: Tobias Reichert, Germanwatch
(Exportbeispiele: Kerstin Lanje, Armin Paasch)

Mitarbeit: Hauke Brankamp

Redaktion: Kerstin Lanje, Armin Paasch, Silvia Cottin, MISEREOR

Grafische Gestaltung:
VISUELL, Werbung und Kommunikation, Aachen

Gedruckt auf RecySatin Recyclingpapier

Stand: Januar 2011



Diese Publikation wurde mit Unterstützung der Europäischen Union hergestellt. Für den Inhalt ist allein der Herausgeber verantwortlich. Der Inhalt kann in keiner Weise als Standpunkt der Förderer angesehen werden.

Vorwort



► Seit vielen Jahren setzt sich MISEREOR mit den Auswirkungen der EU Agrar- und Handelspolitik auf Kleinbauern in Afrika auseinander: Seit den 1980er Jahren haben subventionierte EU-Exporte von Getreide, Fleisch und Milchprodukten zu einem Verfall der Weltmarktpreise und einer Verdrängung der afrikanischen Landwirtschaft maßgeblich beigetragen. Für Entwicklungsländer wurde es dadurch billiger, Nahrungsmittel zu importieren als die eigene Landwirtschaft zu fördern.

Doch gilt diese Aussage noch? Ein großer Teil der direkten Exportsubventionen wurde seit Anfang der 90er Jahre deutlich reduziert. Zurzeit steht eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU an und MISEREOR wollte wissen, wie diese Reform entwicklungspolitisch zu bewerten ist. Welche Rolle spielt die EU auf den Agrarmärkten heute? Gibt es statt den Exportsubventionen andere Förderungen, welche die Konkurrenzfähigkeit der EU auf dem Weltagrarmarkt stärken? Wie reagiert die europäische Lebensmittelindustrie auf die sich veränderte Nachfrage der städtischen Mittelschichten in Schwellen- und Entwicklungsländer? Und wohin gehen die Exporte und wie wirken sie dort?

Das Ergebnis der Recherche zeigt, dass die Agrarexporte nach Westafrika seit 2000 sogar massiv angestiegen sind. Derzeit setzen europäische Exporteure zunehmend auf verarbeitete Lebensmittel wie Mehl, Gebäck, Süßwaren, Fertigsuppen oder frische Milchprodukte wie Joghurt. Lokalen Produzenten im Süden werden damit abermals Zukunftschancen verbaut. Um Armut wirksam zu bekämpfen, brauchen Produzenten in Entwicklungsländern Zugang zu kaufkräftigen Märkten im eigenen Land, ohne dabei auf direkt oder indirekt geförderte Konkurrenz aus der EU zu treffen.

Mit der vorliegenden Broschüre möchte MISEREOR dazu beitragen, die komplexen Zusammenhänge des Weltagrarhandels und deren Auswirkungen auf Entwicklungsländer verständlich zu machen und eine Orientierung dafür geben, wie eine EU-Agrarpolitik aussehen könnte, die die Interessen von kleinbäuerlichen Betrieben in den Südkontinenten und bäuerlichen Betrieben in Europa in den Vordergrund stellt. MISEREOR hofft daher auf deutliche Nachbesserungen bei der Reform im Sinne des Menschenrechts auf Nahrung. Wichtig ist, dass die EU ihre Politik der Billigexporte beendet. Dazu müssen Exportsubventionen sofort und bedingungslos abgeschafft werden. Aber auch die Erzeugerpreise innerhalb der EU müssen angemessen sein, d.h. wieder steigen. Damit wäre auch den deutschen Bauern gedient, die unter dem drastischen Preisverfall stark gelitten haben. ◀

Prof. Dr. Josef Sayer
Hauptgeschäftsführer MISEREOR

Zusammenfassung

► In der Europäischen Union hat der Diskussionsprozess darüber begonnen, wie die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) ab dem Jahr 2014 ausgestaltet werden soll. Dies geschieht vor dem Hintergrund eines dramatischen Anstiegs der Zahl der Hungernden weltweit seit dem Jahr 2008. In der vorliegenden Studie werden die Zusammenhänge zwischen der durch die GAP verursachten veränderten Rolle der EU auf den Weltagrarmärkten und ländlicher Entwicklung und Armutsbekämpfung vor allem in Afrika beleuchtet. Dabei wird deutlich, dass der Aufstieg der EU zum Nettoexporteur wichtiger Grundnahrungsmittel entscheidend zum Verfall der Weltmarktpreise beigetragen hat, der von den 1980er Jahren bis Anfang des Jahrtausends anhielt. Dies erleichterte es den Regierungen vieler afrikanischer Länder, kleinbäuerliche Landwirtschaft und Grundnahrungsmittelproduktion zu vernachlässigen und zunehmend abhängiger von Importen zu werden.

Mit den seit den 1990er Jahren schrittweise durchgeführten Reformen hat die EU ihre Exporte von Agrarrohstoffen verringert, spielt aber noch immer eine wichtige Rolle auf den Weltmärkten. Die von der Produktion entkoppelten Direktzahlungen erlauben ein insgesamt niedrigeres Preisniveau in der EU, da sie einen Teil der Produktionskosten decken. Das verschafft der europäischen Lebensmittelindustrie billigere Rohstoffe, die sie auch dazu nutzt, vermehrt verarbeitete Produkte zu exportieren, ohne dabei auf direkte Exportsubventionen zurückgreifen zu müssen. Als wichtigste neue Zielmärkte gelten dabei die städtischen Mittelschichten in Schwellen- und Entwicklungsländern. Damit droht allerdings eine direkte Konkurrenz zu der auch vom BMZ vertretenen Strategie, ländliche Räume zu stärken, indem landwirtschaftliche Rohstoffe verarbeitet und national oder regional auf städtischen Märkten abgesetzt werden. ◀



Einleitung

Die Zahl der Hungernden steigt

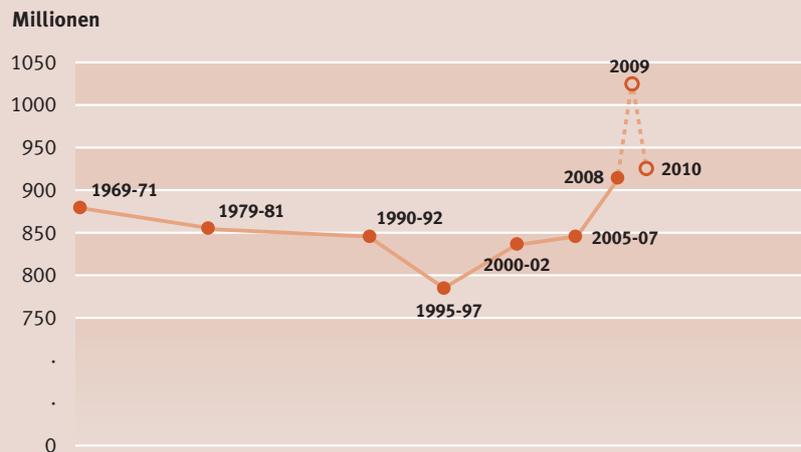
► Die Bekämpfung des Hungers ist seit Jahrzehnten Thema der internationalen Politik. An mehr oder weniger detaillierten Zielvorgaben und Versprechungen herrscht kein Mangel: Beim UN-Welternährungsgipfel 1995 verpflichteten sich die Staats- und Regierungschefs der Welt darauf, die Zahl der Hungernden von damals etwa 820 Millionen Menschen bis 2015 zu halbieren. Bei der Definition der Millennium-Entwicklungsziele 1999 wurde dieses Ziel bereits abgeschwächt. Statt der Zahl der Hungernden soll bis zum selben Zeitpunkt nur noch ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung halbiert werden. Wegen des Bevölkerungswachstums wäre dieses Ziel auch erreicht, wenn 2015 noch etwa 600 Millionen Menschen hungern. Fünf Jahre bevor die Zielmarke erreicht werden soll, zeichnet sich ab, dass auch dieses bereits abgeschwächte Ziel voraussichtlich nicht mehr erreicht wird. Im Gegenteil: In Folge des drastischen Anstiegs der Weltmarktpreise für Grundnahrungsmittel, vor allem Reis und Weizen in den Jahren 2007 und 2008 und der Weltwirtschaftskrise 2009 war die Zahl der Hungernden sogar auf über eine Milliarde gestiegen, und hatte damit den höchsten Wert seit den 1970er Jahren erreicht. Der Anstieg im letzten Jahr war deswegen so dramatisch, da sich die Effekte der hohen Lebensmittel- und Energiepreise mit der Wirtschaftskrise überschneiden, durch die sich Einkommen vieler armer Bevölkerungsgruppen verringert hatten. So sanken zum Beispiel die Überweisungen von Wanderarbeitern aus dem Ausland in ihre Heimat drastisch.

Allerdings war die Zahl der Hungernden schon vor dem dramatischen Preisanstieg langsam auf 854 Millionen im Jahr 2007 angestiegen. Die Agrarpreiskrise machte daher eine problematische Entwicklung offensichtlich und verschärfte sie noch dramatisch. Nach jüngsten Schätzungen der FAO ist die Zahl der Hungernden im Zuge der seit Mitte 2008 wieder sinkenden Weltmarktpreise und einer leichten wirtschaftlichen Erholung auf etwa 925 Millionen zurück gegangen.

Wie lange diese Erholung anhalten wird, ist schwer abzuschätzen, zumal in den letzten Monaten die Weizen-, Mais- und Sojapreise wieder deutlich gestiegen sind.

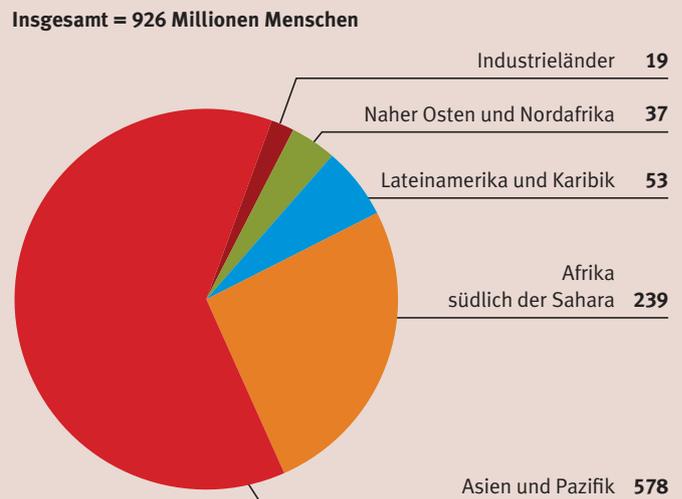
Die weitaus meisten Hungernden leben mit 578 Millionen nach wie vor in Asien, vor allem in den beiden bevölkerungsreichsten Ländern Indien und China. In Afrika südlich der Sahara hungert dagegen fast ein Drittel der Gesamtbevölkerung und damit der weltweit höchste

Grafik 1: Zahl der Unterernährten weltweit



Quelle: FAO 2010a

Grafik 2: Anzahl der Hungernden nach Regionen

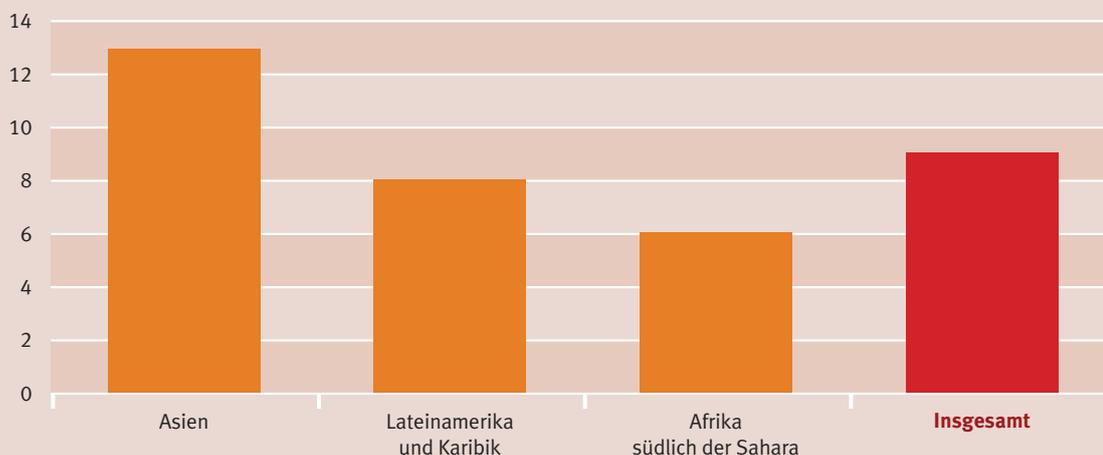


Quelle: FAO 2010

Anteil. Gleichzeitig ist dort die Zahl der Hungernden noch stärker gestiegen als in anderen Regionen: Von 169 Millionen Anfang der 1990er Jahre auf geschätzte 239 Millionen 2010.

Grafik 3: Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die Zahl der Hungernden 2009 – mittleres Szenario

Prozentuale Veränderung



Quelle: FAO, SOFI 2009

Von den Auswirkungen der Lebensmittelpreiskrise und der Weltwirtschaftskrise ist Asien nach Schätzungen des US-Landwirtschaftsministeriums am stärksten betroffen. Danach läge auf dem Kontinent, dem es in den letzten Jahren noch am besten gelungen war den Hunger zurückzudrängen, die Zahl der Hungernden zwischen elf und dreizehn Prozent höher als das ohne die Krise der Fall gewesen wäre. In dieser Schätzung sind allerdings die Wirkungen der nationalen und internationalen Maßnahmen, die gegen die Wirtschaftskrise und ihre sozialen Auswirkungen ergriffen werden, nicht berücksichtigt. Die Gründe für die besonders starken Auswirkungen sind wohl vor allem darin zu suchen, dass sich viele asiatische Länder stark in die Weltwirtschaft integriert haben und damit von einem Abschwung unmittelbar betroffen werden. So spielen zum Beispiel gerade in Süd- und Zentralasien die Überweisungen von Wanderarbeitern aus dem Ausland eine wichtige Rolle für die Zahlungsbilanz und damit die Möglichkeiten, Nahrungsmittelimporte zu finanzieren. In einigen Regionen machen sie auch einen wichtigen Teil des Einkommens armer Haushalte aus. Umgekehrt hat die starke Verflechtung mit der Weltwirtschaft auch dazu geführt, dass in Asien aufgrund der konjunkturellen Erholung 2010 die geschätzte Zahl der Hungernden wieder besonders stark um 80 Millionen gesunken ist (siehe Grafik 3). ◀

Die Politik reagiert

➤ Die Preisausschläge auf den Weltmärkten für Getreide und die damit verbundenen Proteste und Unruhen, die in einigen Ländern den Sturz der Regierungen ausgelöst hatten, haben die Themen Welternährung und Landwirtschaft von der Ebene der Sonntagsreden und Deklarationen in den Fokus aktueller Entscheidungen gerückt. Als unmittelbare Reaktion auf die gestiegenen Preise hatten die reichen Industriestaaten der G-8 und Länder wie Saudi-Arabien dem Welternährungsprogramm der UN zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt, so dass es die für die Hilfe in Krisenregionen benötigten Nahrungsmittel auch zu den höheren Preisen einkaufen konnte. Neben dieser kurzfristigen Reaktion gab es zahlreiche Initiativen auf internationaler und nationaler Ebene, um die seit langem vernachlässigte Landwirtschaft und vor allem die kleinbäuerliche Grundnahrungsmittelproduktion wieder stärker in der Entwicklungs- und Agrarpolitik zu berücksichtigen. Die G8 erklärten auf ihrem Gipfel von L'Aquila im Jahr 2009, 20 Milliarden US-Dollar für die Ernährungssicherung zur Verfügung stellen zu wollen. Die afrikanischen Staaten bekräftigten nicht nur ihr schon zuvor gesetztes Ziel, zehn Prozent der Staatshaushalte für die Agrarentwicklung auszugeben, sondern viele Länder legten neue Programme auf, die kurzfristig die Produktion von Grundnahrungsmitteln steigern sollten. Dabei konzentrierten sie sich vor allem auf die Produkte, die

auch importiert werden, wie Reis und Mais, während der Anbau von Hirse und Sorghum nach wie vor kaum gefördert wird, obwohl diese Produkte in vielen Ländern von größerer Bedeutung für die Ernährungssicherheit vor allem im ländlichen Raum sind.

Wie dauerhaft dieser neue Fokus auf Landwirtschaft und die Entwicklung ländlicher Räume sein wird, ist nicht klar absehbar. Es deutet aber vieles darauf hin, dass die Preisschwankungen auf den Weltmärkten und gerade auch die kurzfristigen Ausschläge nach oben häufiger werden, wie aktuell am Weltweizenmarkt zu beobachten ist. Daher ist damit zu rechnen, dass das Thema auch auf der politischen Agenda wichtig bleibt.

Die Debatte um die richtige Reaktion auf die Nahrungsmittelpreiskrise hat auch die zentrale Bedeutung der Landwirtschaft für Armuts- und Hungerbekämpfung erneut deutlich gemacht. Etwa drei Viertel der Hungernden leben auf dem Land, und zwei Drittel davon sind Kleinbauernfamilien, die überwiegend für den Eigenbedarf produzieren. Sie ernten oft aber nicht genug, um sich und ihre Familien das ganze Jahr über ausreichend ernähren zu können, geschweige denn Vorräte zum Ausgleich schlechter Ernten anlegen zu können. Die Maßnahmen, um die Produktivität kostengünstig und nachhaltig zu erhöhen und das Einkommen dieser Bevölkerungsgruppe zu steigern, sind zur Bekämpfung von Hunger und Armut also besonders wirksam. Der Internationale Fonds für ländliche Entwicklung (IFAD) kommt daher zu dem Schluss, dass die Förderung der Grundnahrungsmittelproduktion besonders gute Möglichkeiten bietet, die Armut zu bekämpfen.¹ Er begründet dies damit, dass die Armen einerseits einen großen Teil ihres Kalorienbedarfs aus Grundnahrungsmitteln decken und dafür einen bedeutenden Anteil ihres Einkommens ausgeben und andererseits Produktion und Verkauf von Grundnahrungsmitteln für viele ländliche Arme die wichtigste Einkommensquelle darstellt. ◀

Die Weltmärkte werden instabiler

► Der in dieser Höhe und Geschwindigkeit von niemandem vorher gesehene Anstieg der Lebensmittelpreise in den Jahren 2007 und 2008 hat die Strategie, Ernährungssicherung in wichtigen Teilen auf Handel und Importe zu gründen, in Frage gestellt. Seit Mitte 2008 waren die Getreidepreise wieder deutlich zurück gegangen, für Weizen und Mais sogar unter das Niveau von 2007. Die Verbraucher in vielen Entwicklungsländern haben von dieser globalen Preissenkung allerdings nur eingeschränkt profitiert. In den meisten Ländern sind die inländischen Konsumenten-



Agrarpolitik und Armutsbekämpfung in China

► Eine Untersuchung der Weltbank² zu den Gründen für den deutlichen Rückgang von Armut und Hunger in China bestätigt die zentrale Rolle der Landwirtschaft. Die Auswertung von statistischen Daten zum Einkommen und zur Einkommensverteilung in China seit Ende der 1970er Jahre kommt zu dem Schluss, dass Wachstum in der Landwirtschaft und in den ländlichen Räumen insgesamt den wichtigsten Beitrag zur Verminderung der absoluten Armut geleistet hat. Die Armutsreduktion durch Wachstum im Agrarsektor ist viermal so groß wie durch Wachstum in anderen Sektoren. Zugleich verringerte das Wachstum in ländlichen Räumen die Einkommensunterschiede sowohl auf dem Land selbst als auch in der Gesamtwirtschaft. Eine gleichmäßigere Einkommensverteilung führt dazu, dass Wachstum effektiver die Armut verringert, als wenn es bei sehr ungleichen Einkommensverteilungen stattfindet.

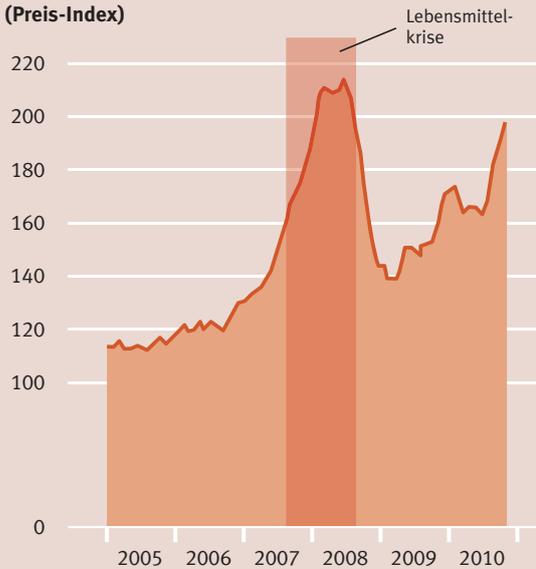
Die Agrarentwicklung in China stützte sich dabei nicht auf Exporte. Entscheidend waren vielmehr, dass die Zwangskollektive abgeschafft und die staatlich kontrollierten Preise für wichtige Agrarprodukte, vor allem Getreide, angehoben wurden. Die Preiserhöhung führte nicht nur direkt zu höheren Einkommen, sondern schuf auch wirksame Anreize für Investitionen, die dann zur Produktionssteigerung führten. Die aufgrund der Verteilung von Agrarflächen an die ehemaligen Mitglieder der Kollektive sehr gleichmäßige Landverteilung hatte dabei einen positiven Einfluss auf Wachstums- und Verteilungseffekte. ◀

¹ Bruinsma (2003), S.219

² Ravallion und Chen (2004)

Grafik 4: Entwicklung der Weltmarktpreise

Anstieg der Lebensmittelpreise (Preis-Index)



Quelle: FAO, Blas, 2010

tenpreise für Getreide und andere Grundnahrungsmittel nicht so stark zurückgegangen wie die Weltmarktpreise. Dies gilt vor allem für Westafrika und Südasien.

Zudem deutet sich auch auf den Weltmärkten nach den dürrebedingten Ernteaussfällen in Russland und dem daraufhin verhängten Exportstopp schon wieder eine Trendwende an. Innerhalb weniger Wochen stieg der Weltmarktpreis für eine Tonne Weizen von 180 US-Dollar auf fast 300 US-Dollar an. Anders als 2007 sind die globalen Lagerbestände für Getreide allerdings relativ hoch, so dass viele Analysten den derzeitigen Preisanstieg nicht für gerechtfertigt halten. Für Länder, Unternehmen und letztlich Konsumenten, die jetzt Importe bezahlen müssen, ist die Frage, ob die hohen Preise durch tatsächliche Knappheiten oder durch Spekulation ausgelöst wird, zunächst zweitrangig. Sie müssen die höheren Preise zahlen, und als Reaktion auf die daraufhin gestiegenen Brotpreise kam es in der mosambikanischen Hauptstadt Maputo zu massiven Protesten. Die Regierung sagte daraufhin zu, den Brotpreis mit Hilfe von Subventionen wieder zu senken, ohne genau zu wissen, wie das dauerhaft finanziert werden soll. ◀

Reform der europäischen Agrarpolitik

► Vor dem Hintergrund wachsenden Hungers und instabilerer Weltmärkte beginnt die Europäische Union die Diskussion über die Gestaltung ihrer Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) ab dem Jahr 2014. Agrarindustrie und große Bauernverbände setzen dabei weiter auf eine Orientierung an den Weltmärkten und hoffen auf größere Exportchancen vor allem für Fleisch- und Milchprodukte, aber auch

auf verarbeitete Lebensmittel wie Gebäck und Süßwaren. Um hier „wettbewerbsfähig“ zu sein, soll nicht mehr vorwiegend auf das kontroverse Instrument der direkten Exportsubventionen zurückgegriffen werden. Diese werden direkt an die exportierenden Unternehmen gezahlt und gleichen die Differenz zwischen den Preisen auf dem EU-Binnenmarkt und den niedrigeren Weltmarktpreisen aus. In den 1980er und 1990er Jahren zahlte die EU Exportsubventionen in Höhe von bis zu 10 Milliarden Euro jährlich und wurde so zu einem führenden Exporteur von Getreide, Milchprodukten, Rind- und Schweinefleisch.

Im Zuge der seit 1992 begonnenen mehrfachen Reformen der GAP wurden die garantierten Preise auf dem EU-Binnenmarkt schrittweise gesenkt – und damit auch die Differenz zum Weltmarktpreis, die durch Exportsubventionen ausgeglichen werden muss. Entsprechend wurden 2009 nur noch 649 Millionen Euro dafür ausgegeben. Die direkten Subventionen an die Landwirte sind im Zuge der Reformen aber stark angestiegen. Um die Preissenkungen teilweise auszugleichen, erhielten sie Direktzahlungen, die seit 2003 größtenteils völlig unabhängig von der Produktion gezahlt werden. In einigen EU-Staaten, so auch in Deutschland, richten sie sich vor allem nach der von einem Betrieb bewirtschafteten Fläche, in anderen wie Frankreich nach der Höhe der an die Produktion gebundenen Subventionen, die jeder Betrieb in der Vergangenheit erhalten hat. Diese Zahlungen, die EU-weit jährlich 40 Milliarden Euro ausmachen, erlauben es den Landwirten, ihre Produkte zu Preisen zu vermarkten, die nicht die vollen Produktionskosten decken – sowohl auf dem Binnenmarkt als auch beim Export. Hinzu kommen etwa fünf Milliarden Euro Investitionsbeihilfen, die oft in die intensive Tierhaltung fließen. Mit diesen Summen im Rücken will die europäische Agrarindustrie neue Exportmärkte erobern. Besonderes Interesse richtet sich dabei auf die wachsenden städtischen Mittelschichten in Schwellen- und Entwicklungsländern.

Im Folgenden werden die strukturellen Gründe für den Hunger, vor allem in Afrika, und ihre Zusammenhänge mit der Europäischen Agrarpolitik dargestellt. Zunächst wird dabei die historische Entwicklung Afrikas vom Netto-Exporteur zum Nettoimporteur von Lebensmitteln dargestellt, die parallel zum Aufstieg der EU zum Nettoexporteur wichtiger Grundnahrungsmittel verlief. Mit Blick auf aktuelle Entwicklungen wird ein besonderes Augenmerk auf die Instrumente der reformierten GAP gelegt und die Potenziale, die sich für die kleinbäuerliche Landwirtschaft und ländliche Entwicklung aus der wachsenden städtischen Nachfrage nach weiterverarbeiteten Lebensmitteln ergeben. ◀

1. Hunger in Afrika – Strukturelle und agrarpolitische Faktoren

► Die afrikanische Landwirtschaft weist die geringste Pro-Kopf-Produktivität aller Weltregionen auf.³ Zwischen 1961 und 2007 wuchs die Agrarproduktion im subsaharischen Afrika insgesamt mit 2,55 % jährlich langsamer als die Bevölkerung, die im gleichen Zeitraum jährlich um durchschnittlich 2,8 % zunahm.⁴ Das Wachstum wurde größtenteils erreicht, indem die bewirtschafteten Flächen ausgeweitet und der Arbeitseinsatz erhöht wurden. Die Gesamtfläche des afrikanischen Getreideanbaus wuchs von ca. 93 Mio. Hektar auf 171 Mio. Hektar, während die Zahl der Arbeitskräfte von 96 Mio. auf 198 Mio. Personen stieg. Die Hektarerträge von Getreide nahmen dagegen nur um etwa 1,1 % zu. Die Ursachen der geringen Produktivität der afrikanischen Landwirtschaft sind vielfältig. Generell lassen sich natürliche und gesellschaftliche bzw. politisch-ökonomische Erklärungselemente unterscheiden.⁵ Da politisch-ökonomische Faktoren verändert werden können, soll ihnen das Hauptaugenmerk gelten.

Ein wichtiger Grund für das niedrige Produktivitätswachstum ist der sehr geringe Grad der landwirtschaftlichen Intensivierung. Der Anteil der bewässerten Agrarfläche schwankte in den letzten fünf Jahrzehnten um den Wert von 3 % und wies kein nennenswertes Wachstum auf.⁶ Somit ist Afrikas Landwirtschaft noch immer weitgehend regenabhängig, was sich besonders in Dürreperioden stark negativ auswirkt. Ebenso ist die Benutzung von Düngemitteln mit ca. 7 kg/ha noch immer auf dem Niveau der 1970er Jahre.⁷ Dies entspricht nur etwa 10 % der Menge, die in anderen Entwicklungsländern verwendet wird, und ist damit weit von einem übertrieben hohen und damit schädlichen Niveau entfernt.⁸ ◀

1.1 Vernachlässigte Landwirtschaft

► Der landwirtschaftliche Sektor und insbesondere die kleinbäuerliche Landwirtschaft wurden in den meisten afrikanischen Staaten schon seit der Kolonialzeit vernachlässigt.⁹ Trotz verschiedener Reformen und Richtungswechsel in der Wirtschafts- und Agrarpolitik änderte sich daran jahrzehntelang relativ wenig. Nach Beginn der Kolonialisierung Afrikas wurden vor allem sogenannte „Cash Crops“ wie Kaffee, Kakao und Baumwolle als landwirtschaftliche Exportgüter gefördert. Dieses agrarpolitische Paradigma setzte zu Beginn des 20. Jahrhunderts



³ Vgl. Haggblade et al. (2004), S. 8.

⁴ Binswanger-Mkhize et. al. (2010), S.125

⁵ Vgl. bspw. Collier/Gunning (1999).

⁶ Vgl. Binswanger-Mkhize/McCalla/Patel (2010), S. 125.

⁷ Vgl. ebd., S. 124.

⁸ Vgl. Ehui/Pender (2005), S. 227.

⁹ Vgl. bspw. Binswanger/Townsend (2000), S. 1075-1086.

ein, und wurde nach dem Zweiten Weltkrieg verstärkt verfolgt. Es umfasste Programme zur Ertragssteigerung und kombinierte diese mit dem Anbau „neuer“ – nicht heimischer – Sorten.¹⁰ Durch diese Politik wurden kleinbäuerliche Anbauflächen in beträchtlichem Umfang durch Großunternehmen verdrängt. Eine diskriminierende Besteuerungspolitik (z.B. Kopf- und Haussteuern) zwang viele Bauern dazu, ihre Kleinbetriebe aufzugeben und für die exportorientierten Großunternehmen zu arbeiten. Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen und Gütern wurde dementsprechend auch nur den großen Plantagenbetrieben gewährt.

Direkt nach der Unabhängigkeit intervenierten die Regierungen stark in die Landwirtschaft. Sie schafften die diskriminierenden Steuern gegen Kleinbauern ab und subventionierten Betriebsmittel, vor allem Dünger.¹¹ Viele afrikanische Staaten schufen stark zentralisierte politische, institutionelle und finanzielle Systeme für die ländliche Entwicklung. In 60 % der Staaten Afrikas waren die Regierungen in vollständiger Kontrolle der Beschaffung und Verteilung von Dünger und Saatgut.¹² Der Fokus auf große Agrarunternehmen überlebte allerdings teilweise bis in die postkoloniale Zeit, so dass subventionierte Düngemittel und Kredite oft zu Konditionen angeboten wurden, die für Kleinbauern nicht zu erfüllen waren.¹³ Auch der Handel mit Exportfrüchten wurde vielerorts durch in den 1950er und 1960er Jahren geschaffene staatliche Vermarktungsbehörden dominiert oder ganz monopolisiert, die entsprechend niedrige Ankaufpreise festsetzen konnten. So wurden die landwirtschaftlichen Exporte faktisch besteuert. Darüber hinaus wurden in vielen Ländern direkte Steuern auf den Export landwirtschaftlicher Güter erhoben, vor allem die klassischen cash crops Kaffee, Kakao und Baumwolle.¹⁴ Ein weiterer wichtiger Faktor waren in vielen Ländern die bis in die 1980er Jahre überbewerteten Wechselkurse. Sie trugen zu niedrigeren Preisen für die in der Regel importierten Betriebsmittel bei. Zugleich verbilligten sie aber Nahrungsmittelimporte und verringerten die Erlöse (in Landeswährung) aus dem Export von Agrarprodukten.

Insgesamt wurde der Landwirtschaftssektor in Afrika stärker besteuert als unterstützt. Besonders hoch war die Nettobesteuerung mit fast 20 % in den 1970er Jahren, als die Regierungen sich die Betriebsmittelsubventionen immer weniger leisten konnten, die Steuern vor allem auf die Exportlandwirtschaft erhöhten und zugleich an überbewerteten Wechselkursen festhielten. Seitdem ging sie auf etwa 5 % zurück, was vor allem Resultat der Wechselkursanpassung ist. Hier besteht ein bemerkenswerter Unterschied zu den meisten asiatischen Ländern, die in

der Hungerbekämpfung erfolgreicher waren. Sie unterstützten ihre Landwirtschaft relativ stark in Höhe von etwa 20 % des gesamten Produktionswerts des Sektors.¹⁵

In den 1970er und 1980er wurden die staatlichen Unterstützungsprogramme für die Landwirtschaft drastisch zurück gefahren, vor allem die kostspieligen Subventionen für Düngemittel. Öffentliche Ausgaben für Landwirtschaft und ländliche Infrastruktur betragen zwischen 1980 und 2005 durchschnittlich nur 5-7 % des Gesamthaushalts, während dieser Anteil in Asien mit 6-15 % teilweise deutlich höher ausfiel.¹⁶ Im selben Zeitraum maßen die Geberstaaten des Nordens der Landwirtschaft in ihrer Entwicklungszusammenarbeit immer weniger Bedeutung bei. Sinkende Weltmarktpreise und unbefriedigende Ergebnisse vieler Programme zur ländlichen Entwicklung ließen das weitere Engagement in diesem Sektor nicht lohnend und erfolgversprechend erscheinen. Während die offiziellen Entwicklungshilfegelder (ODA) zwischen 1980 und 2006 von 7 Mrd. US-Dollar auf 27 Mrd. US-Dollar anstiegen, nahm der Anteil der Finanzmittel, die dem Agrarsektor zukamen, von 20 % auf 4 % ab und sank auch in absoluten Zahlen. Die Gelder aus dem Norden flossen verstärkt in Bildungs- und Gesundheitsprogramme.¹⁷

Ergebnis war eine deutliche Unterkapitalisierung des Agrarsektors in vielen afrikanischen Staaten.¹⁸ Diese vielschichtige Vernachlässigung und sogar Behinderung der kleinbäuerlichen Produktivität hatte zur Folge, dass viele Kleinbauern heute nicht einmal sich selbst versorgen, dementsprechend auch keine Überschüsse verkaufen und somit kein Einkommen generieren können.¹⁹

Versuche, die afrikanische Landwirtschaft nach dem Vorbild der „Grünen Revolution“ in Asien zu modernisieren und durch den intensiven Einsatz von Düngemitteln, Pestiziden und Hohertragsorten produktiver zu machen, wurden nur halbherzig umgesetzt und durch andere wirtschaftspolitische Maßnahmen konterkariert. Mittlerweile sind allerdings auch die negativen Auswirkungen der „Grünen Revolution“ auf die Umwelt und sozialen Struktu-

¹⁰ Vgl. Delgado (1995), S. 3 f.

¹¹ Bello, (2010), S. 94f

¹² Vgl. Binswanger/Townsend (2000), S. 1077 f.

¹³ Vgl. Binswanger/Townsend (2000), S. 1077 ff.

¹⁴ Vgl. Morgan/Solarz (1994), S. 65.

¹⁵ Binswanger-Mkhize/McCalla/Patel (2010), S. 129

¹⁶ Vgl. Benin/Fan/Mogues (2009), S. 1.

¹⁷ Vgl. Benin/Fan/Mogues (2009), S. 1 f.

¹⁸ Vgl. Binswanger-Mkhize/McCalla/Patel (2010), S. 124.

¹⁹ Vgl. Holmén (2004), S. 15.



ren anerkannt. Die intensive Nutzung von Betriebsmitteln wie Dünger und Pestizide haben in vielen Regionen Asiens und Lateinamerikas zur Zerstörung der Bodenfruchtbarkeit und zu Wasserverschmutzung geführt.²⁰ Alternative Ansätze, die stärker darauf gesetzt hätten, bestehende Anbaumethoden nachhaltiger und produktiver zu machen und sie besser an agrarökologische Bedingungen

und natürliche Nährstoffkreisläufe anzupassen, wurden dagegen von der Agrarpolitik weitgehend ignoriert und nicht einmal in Ansätzen erprobt. Dabei haben vor allem von Nichtregierungsorganisationen initiierte Versuche und Projekte immer wieder gezeigt, dass sich so mit relativ geringem finanziellem Aufwand große Ertragssteigerungen erzielen lassen.²¹ ◀

1.2 Die Rolle der Strukturanpassungsprogramme von IWF und Weltbank

► Die Auswirkungen der Strukturanpassungsprogramme (SAPs) der internationalen Finanzinstitutionen, die vor allem seit Anfang der 1980er Jahre angewandt wurden, werden nach wie vor kontrovers diskutiert. Weitgehende Einigkeit besteht mittlerweile zwischen den eigenen Bewertungen der Weltbank und der ihrer Kritiker bezüglich der negativen Effekte auf die Versorgung mit Dünger und anderen Betriebsmitteln. Mit dem Rückzug staatlicher Stellen und internationaler Geber wurde erwartet, dass wichtige Leistungen wie die Versorgung mit Düngemitteln von privaten Akteuren übernommen und somit letztlich zielgenauer und günstiger erbracht werden würden. Diese Erwartung wurde in fast allen Ländern enttäuscht. Die Gründe dafür sind auf die Marktstrukturen sowie auf die Binnenlage vieler Staaten und damit auf hohe Transportkosten zurückzuführen. Da die afrikanischen Importeure zudem nur geringe Mengen an Dünger einkaufen,

zahlen sie höhere Preise. Dies wird verstärkt durch eine unnötig große Produktdifferenzierung ähnlicher Düngemittel. Die Binnenlage eines Staates lässt die Kosten für Import und Export durchschnittlich um 50-100 US-Dollar pro Tonne steigen. Schlecht organisierte Verkaufsnetzwerke und die schwierige Finanzierung von Importen und Verkauf tragen ebenfalls zum hohen Preisniveau und zur geringen Verwendung von Düngemitteln bei.²² Noch weniger überraschend ist, dass Privatunternehmen auch nicht die Lücken schließen konnten, die öffentliche Stellen in der Agrarforschung und der Entwicklung der ländlichen Infrastruktur ließen.

²⁰ Albrecht/Engel (2009), S. 65f

²¹ Pretty/Hine (2001)

²² Vgl. World Bank (2001), S. 1f

Der Rückzug des Staates aus den Märkten und der Abbau von Subventionen waren zentrale Elemente der SAPs. Die gesenkten Agrarsteuern sowie die Abwertung der Wechselkurse wirkten sich vor allem in den exportorientierten Sektoren aus. Die Bauern dort erhielten einen höheren Anteil an den Weltmarktpreisen, was im Prinzip höhere Produzentenpreise zur Folge hätte haben sollen. Allerdings gingen in den 1980er Jahren die Weltmarktpreise für die Exportprodukte vieler afrikanischer Länder drastisch zurück, was die positiven Einkommenseffekte für die Bauern nicht nur zunichte machte, sondern teilweise sogar zu niedrigeren Einnahmen führte.²³ Kritiker nehmen an, dass dieser Preisverfall kein unglücklicher Zufall war, sondern vielmehr ein indirekter Effekt der SAPs, die in vielen Ländern gleichzeitig den Anbau von Exportprodukten förderten und so zu einem Überangebot auf den Weltmärkten führten.²⁴ Auch für die Bauern, die vorwiegend Grundnahrungsmittel für den Inlandsmarkt anbauen, waren die Effekte widersprüchlich. Im Prinzip hätte die Abwertung der Währungen zu höheren Preisen für importierte Lebensmittel und damit auch zu höheren Erzeuger- und Marktpreisen für die konkurrierenden heimischen Grundnahrungsmittel führen müssen. Für viele afrikanische Bauern war dies allerdings wenig relevant, da ihre Produkte aufgrund des Eigenkonsums, hoher Transportkosten und wegen ihrer leichten Verderblichkeit nur in geringem Umfang vermarktet werden. Zudem gab es auch hier gegenläufige Effekte. Die SAPs verordneten neben der Anpassung der Wechselkurse auch den Abbau der Zölle auf Grundnahrungsmittel, der dann zu einer Zeit umgesetzt wurde, als die Weltmarktpreise deutlich zurückgingen. Der Import, der schon in den 1970er Jahren durch die

überbewerteten Wechselkurse und Nahrungsmittelhilfe deutlich zugenommen hatte,²⁵ blieb so weiter attraktiv. Vielen Regierungen, denen es vorrangig um die Versorgung der wachsenden Stadtbevölkerung („urban bias“) ging, sahen dies nicht als großes Problem. Speziell die urbanen Eliten verfügten über sehr viel größere politische und wirtschaftliche Macht als die Landbevölkerung.²⁶

Unter dem Strich ergaben sich für die Kleinbauern überwiegend negative Effekte aus den SAPs. Die Auflösung der staatlichen Vermarktungsorgane trug zu wachsender Preisvolatilität sowie zum Abbau personeller und physischer Infrastruktur (Beratungsagenten, Lagerräume, etc.) bei. Steigende Input-Preise und die geringere Verfügbarkeit saisonaler Finanzierungen führten zu stagnierender oder gar abnehmender Produktivität. Aufgrund finanzieller Barrieren konzentrieren sich private Akteure auf profitable Nischen und vernachlässigen dadurch andere wichtige Bereiche. Neben der Benachteiligung der Kleinbauern wirkten sich die Reformen auch negativ auf die Agrarexporte aus, deren Qualität zurückging und die deshalb noch weniger geeignet sind, internationale Märkte zu erreichen.²⁷ Der anhaltende Wettbewerb mit außerregionalen Billigimporten, der erschwerte Zugang zu günstigen Krediten und die Abschaffung der Input-Subventionen führten insgesamt zu einer Reduzierung der Aussaat moderner Saatguts und zu einer noch geringeren Verwendung von Düngemitteln.²⁸ Diese wurden allerdings nicht durch agrarökologische Anbaumethoden ersetzt, die häufig noch bessere Erträge und Einkommen ermöglichen. Vielmehr wurde gerade in Afrika die Anbaufläche bei niedrigen Erträgen stark ausgeweitet²⁹, was zu Entwaldung und Konflikten mit nomadischen Viehhaltern beitrug. ◀

1.3 Handelspolitik und subventionierte Agrarexporte

➤ Ähnlich wie in anderen Entwicklungsländern hat sich auch die Handelsbilanz mit Agrarprodukten in Afrika verschlechtert. Während die Entwicklungsländer insgesamt im Agrarhandel Anfang der 1960er Jahre noch einen Überschuss der Exporte über die Importe von 6,7 Mrd. US-Dollar aufwiesen, der bis Mitte der 1970er Jahre auf über 17 Mrd. US-Dollar anstieg, waren die 1980er Jahre bei starken Schwankungen weiter von einer positiven Handelsbilanz für Agrarprodukte insgesamt geprägt. Seit den 1990er Jahren sind die Entwicklungsländer insgesamt – bei weiter starken Schwankungen – tendenziell Nettoimporteure.³⁰ Wenigen großen Exporteuren in Südamerika und Südostasien steht eine große Zahl von Nettoimporteuren

gegenüber. Eine Weltbank-Studie aus dem Jahr 1999 kam zu dem Ergebnis dass mehr als zwei Drittel (105) der untersuchten 148 Entwicklungsländer Netto-Nahrungs-

²³ Binswanger-Mkhize/McCalla/Patel (2010), S. 131

²⁴ Bello (2010), S. 101f

²⁵ Vgl. Delgado, S. 7.

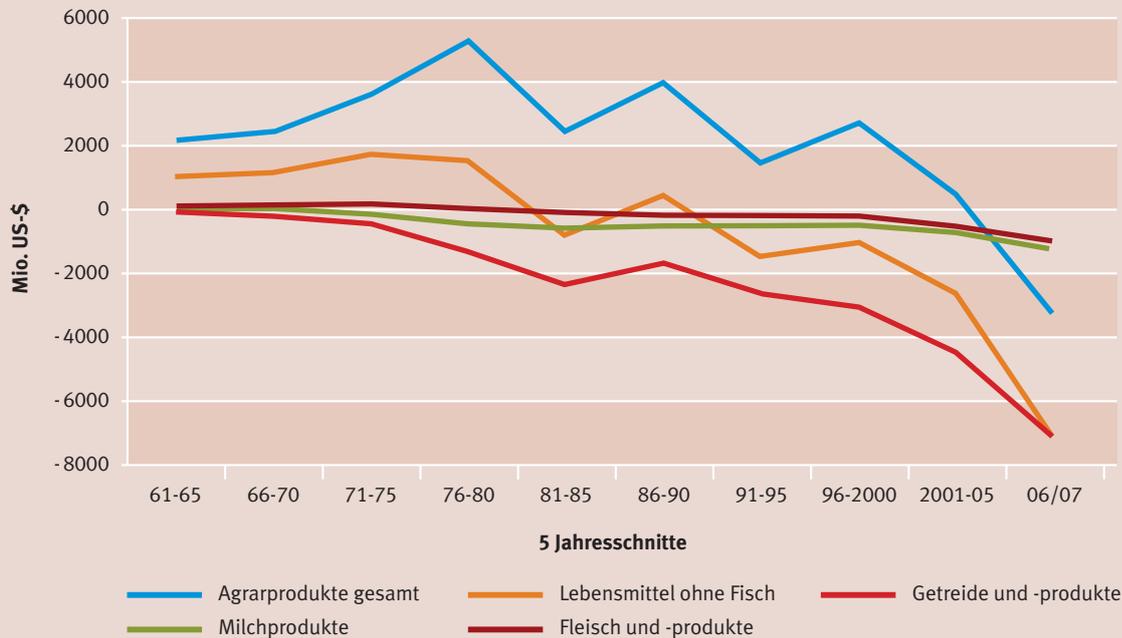
²⁶ Vgl. Binswanger/Townsend (2000), S. 1077.

²⁷ Vgl. ebd., S. 283 f.

²⁸ Vgl. Adesina (2009), S. 7.

²⁹ Albrecht/Engel (2009), S. 35f

³⁰ FAO (2003): S. 234

Grafik 5: Afrika südlich der Sahara: Nettohandel mit Agrarprodukten

Quelle: Eigene Darstellung, Daten FAOstat

mittelimporteure sind.³¹ In Afrika südlich der Sahara trifft dies auf 60% aller Staaten zu.³²

In Afrika südlich der Sahara, dessen Volkswirtschaften überwiegend landwirtschaftlich geprägt sind, fand der Umschwung vom Nettoexport zum Nettoimport von landwirtschaftlichen Produkten erst in den letzten Jahren statt. Allerdings sinkt der Überschuss der Exporte über die Importe tendenziell seit Anfang der 1980er Jahre. Beim Handel mit Lebensmitteln außer Fisch besteht sogar seit Anfang der 1980er Jahre ein Defizit. Seit Anfang der 1990er stieg das Handelsbilanzdefizit der Länder südlich der Sahara von etwas über einer Milliarde US-Dollar auf über sieben Milliarden US-Dollar in den Jahren 2006/2007, den letzten, für die umfassende Daten vorliegen. Ein wichtiger Faktor dabei war der drastische Anstieg der Preise für Lebensmittel 2007, vor allem Getreide, von dem praktisch alle afrikanischen Länder zunehmend mehr importieren als exportieren. Seit Anfang der 2000er Jahre nimmt auch das Handelsbilanzdefizit mit Fleischprodukten rasch zu, während bei Milchprodukten schon seit den 1970er Jahren ein langsamerer aber kontinuierlicher Anstieg der Nettoimporte zu beobachten ist.

Eine negative Handelsbilanz bei Agrarprodukten muss nicht in jedem Fall negative Konsequenzen für die Ernäh-

rungssicherheit haben. In Ländern, die die notwendigen Importe durch den verstärkten Export anderer Güter finanzieren können, kann das sogar zu besserer Effizienz und zusätzlichen Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft führen. In den afrikanischen Ländern, die überwiegend landwirtschaftlich geprägt sind, war dies allerdings nicht der Fall. Vielmehr können die in wachsendem Umfang nötigen Nettoimporte von Getreide und anderen Grundnahrungsmitteln immer weniger durch den Export anderer landwirtschaftlicher Güter, vor allem Kaffee und Kakao, finanziert werden. Gründe sind der drastische Anstieg der Importmengen vor allem von Getreide und Milchprodukten, der sich bis heute ungebremsst fortsetzt und die stagnierende Nachfrage in den Industriestaaten, den wichtigsten Märkten für die afrikanischen Agrarexporte. Die Nahrungsmittelpreiskrise von 2007/2008 verschärft die Situation noch dadurch, dass für die höheren Importmengen auch noch drastisch höhere Preise gezahlt werden müssen.

Die Gründe für die stark angestiegenen Nahrungsmittelimporte Afrikas sind in der oben dargestellten Vernach-

³¹ McCalla/Valdés (1999), S. 7, 10.

³² McCalla/Valdés (1999), S. 7, 10.

lässigung der Landwirtschaft, vor allem der kleinbäuerlichen Grundnahrungsmittelproduktion, zu suchen. Ein entscheidender Faktor, der es nationalen Regierungen und internationalen Entwicklungshilfegebern nicht nur ermöglichte, sondern es sogar als rational erscheinen ließ, sich so zu verhalten, war der seit Mitte der 1970er Jahre nahezu kontinuierliche Rückgang der realen Weltmarktpreise für Grundnahrungsmittel sowie die leichte Verfügbarkeit von Nahrungsmittelhilfe.³³ (vgl. Grafik 6) Die niedrigen Preise ließen zusätzliche Unterstützung für die Landwirtschaft unnötig erscheinen und führten dazu, dass der Beitrag der Landwirtschaft zum Wirtschaftswachstum, der ja in Geldgrößen gemessen wird, unterschätzt wurde.³⁴ Auch in den Kosten-Nutzen Rechnungen von Entwicklungsinstitutionen wie der Weltbank führten die niedrigeren Preise dazu, dass landwirtschaftliche Projekte geringere „Erträge“ auswiesen und entsprechend zurückgefahren wurden. Ohne staatliche und internationale Unterstützung waren gerade afrikanische Landwirte zu den niedrigeren Preisen nicht mehr konkurrenzfähig, und entsprechend wurde Afrika zu einem Nettoimporteure von Lebensmitteln.³⁵ (vgl. Abschnitt 2) ◀



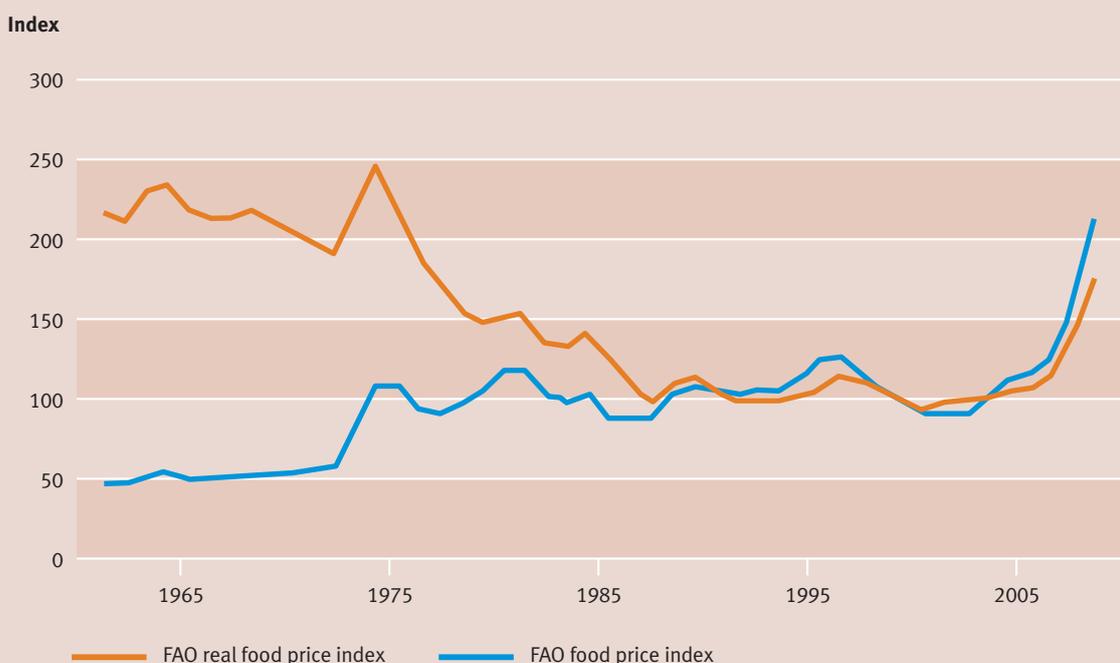
Foto: Filtner/MISEREOR

³³ Stevens/Kennan (2001) zit. n. Bello (2010), S.103

³⁴ Timmer/Akkus (2008), S. 5

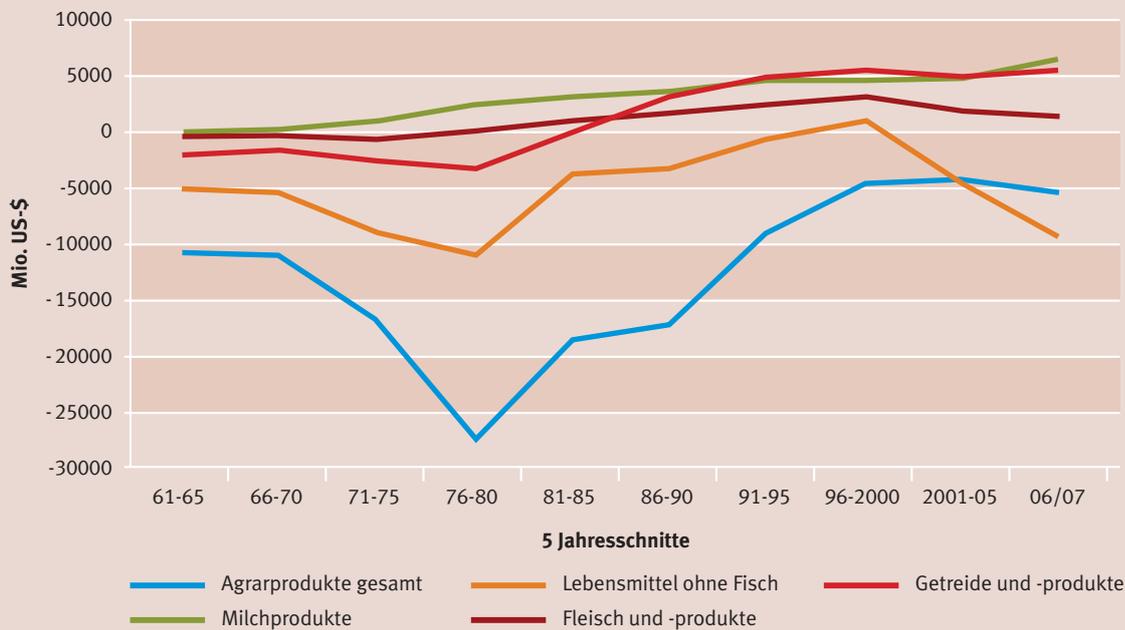
³⁵ Binswanger-Mkhize/McCalla/Patel (2010), S. 131

Grafik 6: Preisindizes für Lebensmittel seit 1961-2008



Quelle: FAO: State of Food Insecurity in the World 2008, S.7

Grafik 7: Nettohandel der EU mit Agrarprodukten



Quelle: Eigene Darstellung, Daten FAOstat

2. Die europäische Agrarpolitik und die Rolle der EU als Exporteur von Lebensmitteln

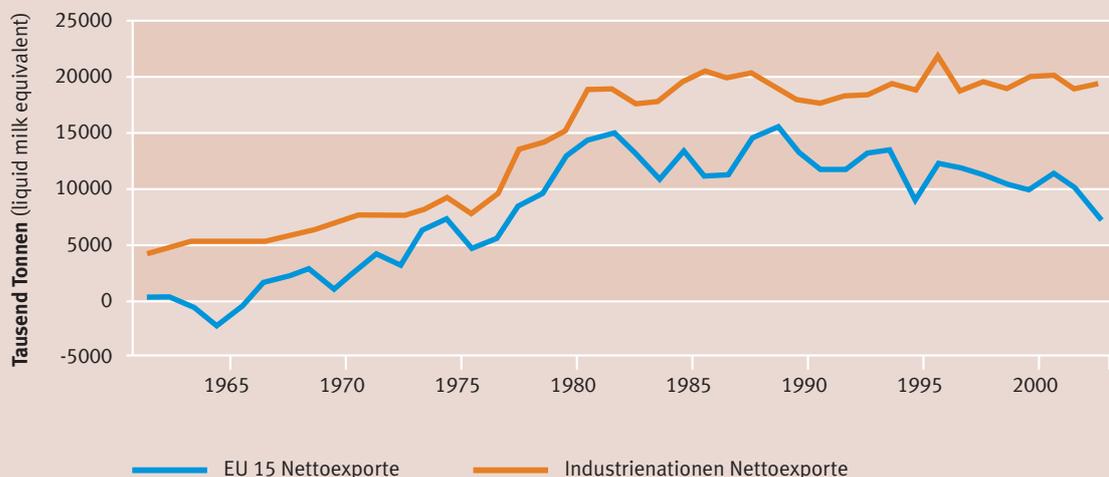
► Eine wichtige Rolle beim Rückgang der Weltmarktpreise spielte die Tatsache, dass die EU in den 1980er Jahren bei wichtigen landwirtschaftlichen Produkten vom Nettoimporteur zum Nettoexporteur wurde, so bei Getreide und Fleisch, oder ihre eher niedrige Nettoexportposition stark anstieg, wie bei Milchprodukten. Grafik 6 verdeutlicht, dass die realen (also um die allgemeine Inflation bereinigten) Weltmarktpreise für Lebensmittel seit Mitte der 1970er Jahre bis Mitte der 1990er Jahre ziemlich kontinuierlich zurückgingen. Bis Anfang der 2000er Jahre blieben sie mit Schwankungen auf einem niedrigen Niveau, bis es 2007 zum drastischen Anstieg der Preise auf ein Niveau kam, wie es seit den 1970er Jahren – während der ersten Ölkrise – nicht mehr bestanden hatte. Der drastischste Rückgang der Lebensmittelpreise von Mitte der 1970er bis Mitte der 1980er Jahre fällt genau in die Zeit, als die EU ihre Nettoimporte von Lebensmitteln deutlich reduzierte und bei wichtigen Produkten sogar zu einem

bedeutenden Exporteur wurde. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre war die EU sogar zeitweise Nettoexporteur von Nahrungsmitteln.

Die Entwicklung des Agrarhandels der EU verläuft in den 1970er und 1980er Jahren praktisch spiegelbildlich zu der in Afrika: Die Nettoimporte von landwirtschaftlichen Gütern insgesamt und von Nahrungsmitteln gingen deutlich zurück, und bei wichtigen Produkten wurde sie gar zum Nettoexporteur, während Afrika Anfang der 1980er Jahre zum Nettoimporteur von Lebensmitteln wurde und vor allem die Getreideimporte deutlich zunahm (vgl. Grafik 5). Beim Getreidehandel gab es auch in der EU den größten Umschwung in der Position vom Nettoimporteur zum Nettoexporteur.

Die Parallelen zwischen der Entwicklung der EU zum Nettoexporteur und den gleichzeitig zunehmenden Importen in anderen Regionen gilt nicht nur für Afrika, sondern bei wichtigen Produkten auch für die Entwicklungsländer

Grafik 8: Nettoexporte von Milchprodukten der EU 15



Quelle: FAO (2006): World agriculture towards 2030/2050, S. 49

insgesamt. Grafik 8 zeigt den mengenmäßigen Anstieg der EU-Nettoexporte von Milchprodukten, umgerechnet in Frischmilch, im Vergleich zur Zunahme der Importe aller Entwicklungsländer im selben Maßstab. Vor allem in den 1970er Jahren gab es parallel einen starken Anstieg der Exporte aus der EU und der Importe in Entwicklungsländern; seit den 1990er Jahren gehen die mengenmäßigen Exporte der EU tendenziell zurück, während die Importe der Entwicklungsländer stagnieren.

Der entscheidende Grund für die veränderte Rolle der EU im Weltagrarhandel war die 1963 eingeführte Gemeinsame Agrarpolitik (GAP). Ihr wichtigstes Ziel war, mehr Nahrungsmittel zu produzieren, um die Importabhängigkeit zu reduzieren. Dazu sollte die Produktivität der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte und Flächen erhöht werden. Als erwünschte Nebeneffekte sollten die Einkommen der in der Landwirtschaft Beschäftigten ansteigen und ein großer Teil der dort eingesetzten Arbeitskräfte eingespart werden, um in den rasch expandierenden Industrien zu arbeiten. Wichtigstes Instrument war, die internen Preise anzuheben und zu stabilisieren und so Anreize für Investitionen in moderne Produktionsmethoden zu schaffen und Produktionsanreize zu schaffen. Dafür wurde eine Reihe von Maßnahmen eingeführt:³⁶

- Zentral waren staatlich garantierte „Interventionspreise“ für die meisten weiterverarbeiteten landwirtschaftlichen Produkte. Fielen die Preise in der EU unter die Interventionspreise, griff der Staat ein, kaufte

überschüssige Mengen von den weiterverarbeitenden Betrieben wie etwa Molkereien und Schlachthöfen auf und lagerte sie ein, um so durch ein künstlich verknapptes Angebot höhere Preise zu erzwingen.

- Ergänzend zum staatlichen Ankauf und zur Lagerhaltung wurden auch die Exporte europäischer Agrarprodukte subventioniert, indem den exportierenden Unternehmen die Differenz zwischen dem garantierten EU-Preis und dem niedrigeren Weltmarktpreis erstattet wurde.
- Die Agrarmärkte der EU wurden durch flexible Zölle und mengenmäßige Importbeschränkungen geschützt. Nur Produkte, welche die europäischen Landwirte nicht oder nicht in ausreichenden Mengen anbauen konnten, wurden importiert. Die Zölle wurden regelmäßig so angepasst, dass die Preise für importierte Lebensmittel in der EU immer mindestens so hoch waren wie die garantierten Preise für die europäischen Landwirte.
- Für einige Produkte wurden auch die Produktionsmengen innerhalb der EU durch Quoten begrenzt, vor allem bei Zucker und Milch.

Die GAP hat ihre ursprünglichen Ziele zu einem bemerkenswerten Grad erreicht. Vor allem die landwirtschaft-

³⁶ CTA (2009): S.1



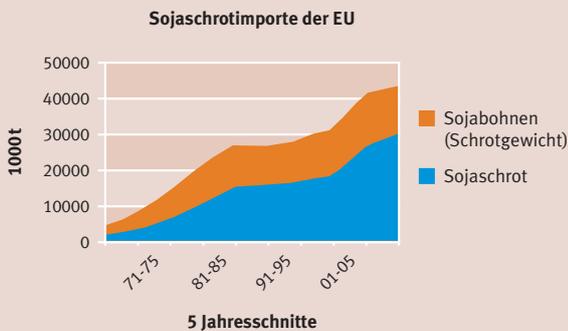
Foto: FKJ/Bundesstelle

liche Produktivität hat sich seit Ende des Zweiten Weltkrieges sehr stark erhöht, so dass der Selbstversorgungsgrad bei Nahrungsmitteln enorm anstieg. Parallel zu dieser Entwicklung sank die Zahl der Betriebe und noch mehr die der Arbeitskräfte dramatisch. Trotzdem war die EU bereits Ende der 1970er Jahre – also etwa 15 Jahre nach dem Beginn der GAP – Selbstversorger für fast alle wichtigen Nahrungsmittel. Allerdings war die zunehmende Produktion von Nahrungsmitteln tierischen Ursprungs (Fleisch, Milch und Eier) nur auf Grundlage von wachsenden Futtermittelimporten möglich. (s. Grafik 9)

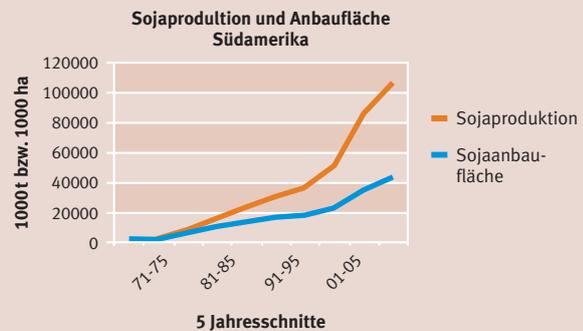
Die fortgesetzten Anreize zur Produktionssteigerung führten schon bald zur Überproduktion der wichtigsten Nahrungsmittel. Um den Verfall der internen Preise zu verhindern, musste die öffentliche Hand in großem Umfang mit dem Ankauf von Überschüssen intervenieren. Damit die Kosten für die Lagerung gering blieben, wurde der größte Teil dieser Überschüsse mit Hilfe von Exportsubventionen auf dem Weltmarkt abgesetzt. Exportsubventionen gleichen die Differenz zwischen dem Interventionspreis und dem niedrigeren Weltmarktpreis aus. Dadurch wird der Export für die beteiligten Handelsunternehmen lohnend, obwohl sie die Waren zu einem höheren Preis kaufen, als sie beim Verkauf in anderen Ländern Erlösen können. Die Preisunterschiede waren dabei zeitweise außerordentlich groß: So lag z.B. der Exportpreis von Weizen im Oktober 1993 bei 65 US-Dollar pro Tonne, der EU-Interventionspreis bei 176 US-Dollar³⁷. Diese Maßnahmen waren auch für Zucker und Milch notwendig, obwohl für diese Produkte Produktions- bzw. Vermarktungsquoten festgelegt worden waren. Die Quoten lagen aber deutlich über dem EU-internen Verbrauch. Exportsubventionen wurden auch für weiterverarbeitete Produkte wie Gebäck und Süßwaren gezahlt, und zwar abhängig davon, wie viele Rohstoffe wie Mehl, Zucker oder Milchprodukte für ihre Produktion verwendet und zum EU-internen Preis angekauft wurden. Trotz der zunehmenden Exporte von wichtigen Grundnahrungsmitteln blieb die EU durchgehend Nettoimporteur von landwirtschaftlichen Gütern. Neben den Importen von tropischen Lebensmitteln wie Kaffee und Kakao sowie landwirtschaftlichen Rohstoffen

³⁷ Germanwatch 1994

Grafik 9: Soja EU-Importe, Produktion und Anbaufläche in Südamerika



Quelle: FAO



Quelle: FAO

wie Baumwolle und Kautschuk sind dafür an erster Stelle die zunehmenden Futtermittelimporte, vor allem von Soja, verantwortlich.

Der anfangs eher unfreiwillige Aufstieg der EU zu einem der wichtigsten Agrarexporteure führte zu heftigen Auseinandersetzungen mit den USA. Um ihre dominante Stellung auf dem Weltagrarmarkt zu verteidigen, begannen die USA ebenfalls ihre Exporte massiv zu subventionieren und trugen damit zum weiteren Verfall der Weltmarktpreise bei. Die größten Verlierer dieses Szenarios waren einerseits Konkurrenten auf dem Weltmarkt, die sich selber keine Subventionen leisten konnten oder wollten. Dazu gehören beispielsweise Australien, Neuseeland und Kanada unter den Industrieländern und Entwicklungsländer wie Brasilien, Argentinien oder Thailand. Andererseits erlaubten die niedrigen Weltmarktpreise es eben, die kleinbäuerliche Landwirtschaft in Afrika und anderen Entwicklungsländern zu vernachlässigen, ohne dass dies direkt negative Auswirkungen auf die Versorgung der städtischen Bevölkerung hatte.

Von Braun et al. 1995 untersuchten Mitte der 90er Jahre am Beispiel Getreide mögliche Inkohärenzen zwischen der EU-Getreidemarktpolitik und der EU-Entwicklungspolitik in den afrikanischen AKP-Staaten. Sie kommen zu dem Schluss, dass die EU-Getreidemarktordnung für sinkende Weltmarktpreise verantwortlich ist. Die Getreide-Weltmarktpreise waren demnach in den Jahren vor 1992 10-15 % niedriger, als sie es ohne EU-Getreidemarktpolitik gewesen wären.³⁸ Die Autoren weisen darauf hin, dass andere mögliche Getreideexporteure auf dem Weltmarkt mit den durch die EU-Getreidemarktpolitik verursachten niedrigen Preisen zu kämpfen hatten: Einerseits würde ihr Einkommen geschmälert, andererseits böten niedrige Weltmarktpreise langfristig keinen Anreiz zur inländischen Produktion und machten Investitionen in die Getreideproduktion unattraktiv.³⁹ Importe billigen Getreides drücken aber nicht nur das Niveau der heimischen Produktion in Importländern. Sie können zudem eine Veränderung des Konsumverhaltens der Verbraucher mit sich ziehen. In vielen Entwicklungsländern sind die traditionellen Nahrungsmittel wie Hirse oder Sorghum durch Weizen und Mais substituierbar und so von indirekter Konkurrenz und durch niedrige Importpreise von Verdrängung betroffen. Von Braun et al. 1995 weisen nach, dass Getreideimporte den Verbrauch von Weizen, Mais und Reis zuungunsten heimischer Agrarprodukte wie Sorghum und Hirse steigern.⁴⁰ Afrikanische Kleinbauern haben in vielen Ländern kaum Möglichkeiten, sich an die so veränderten Konsumentenpräferenzen anzupassen. Die importierten Getreidesorten können dort entweder praktisch gar nicht ange-

baut werden, wie Weizen in Westafrika. Oder sie sind auf einen deutlich höheren Einsatz von Betriebsmitteln wie Dünger und Pestizide sowie zum Teil Bewässerung angewiesen, die – wie oben dargestellt – gerade für Kleinbauern oft nur schwer verfügbar sind. Zudem verursacht ihr Anbau auch oft größere ökologische Probleme, beispielsweise durch Bodenerosion im Maisanbau.

Die fehlenden Anreize zur heimischen Produktion und das veränderte Verbraucherverhalten erhöhen die Abhängigkeit von Importen. Von Braun et al. merken an, es habe den Anschein, dass Subventionen im Hinblick auf Exporte gezielt genutzt wurden, um Handelsinteressen zu wahren bzw. Marktanteile und Exportmärkte zu sichern. Die EU-Getreidemarktpolitik stehe im Widerspruch zur Entwicklungspolitik und wirke vor allem dem Ziel der Ernährungssicherung in afrikanischen AKP-Staaten entgegen.⁴¹

Die französischen Agrarforschungsinstitute GRET und CIRAD kommen in einer Studie zu den Auswirkungen von Agrarexportsubventionen und Nahrungsmittelhilfe in Entwicklungsländern⁴² aus dem Jahr 2006 in einigen der untersuchten Regionen und für verschiedene Produkte zu ähnlichen Schlussfolgerungen. Bei der Betrachtung der Wirkungen subventionierter Milchpulverexporte nach Mali stellen sie fest, dass der Ausbau der Milchproduktion zur Versorgung der städtischen Bevölkerung sich sehr positiv auf die Einkommen der nomadischen Viehhalter im Norden des Landes auswirken könnte. Wegen der leichten Verderblichkeit der Milch sei dies allerdings nur mit beträchtlichen Investitionen in die Infrastruktur vor allem für Transport und Kühlung realisierbar. Die Verfügbarkeit billiger und leicht zu handhabender Milchpulverimporte mache diese Investitionen aber wenig attraktiv. Somit stellten die subventionierten europäischen Exporte eines von mehreren Hindernissen für die Entwicklung des Milchsektors in Mali dar.⁴³ ◀

³⁸ Von Braun et al. 1995

³⁹ Von Braun et al. 1995

⁴⁰ Von Braun et al. 1995

⁴¹ Von Braun et al. 1995

⁴² Alpha et al. 2006

⁴³ Alpha et al. 2006, S. 168

3. EU-Agrarexport nach den GAP Reformen: Weniger Mengen, steigende Werte

► Obwohl die Probleme und Konflikte, die durch die subventionierten EU-Exporte entstanden, schon seit den frühen 1980er Jahre bekannt sind, wurde erst 1992 eine grundlegende Änderung der GAP in Angriff genommen. Die Interventionspreise für Getreide, Ölsaaten und Rindfleisch wurden gesenkt, um sie an das Weltmarktpreisniveau anzunähern. Damit sollte einerseits der Anreiz zur Überproduktion reduziert und andererseits die Möglichkeit geschaffen werden, auch ohne direkte Exportsubventionen auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig zu sein. Damit sollten die Interessen der in den 1980er Jahren entstandenen exportorientierten Agrar- und Ernährungswirtschaft berücksichtigt werden. Der Zielkatalog der GAP wurde dazu nicht ausdrücklich erweitert, faktisch wurde aber die Politik mit daran orientiert, die Weltmarktanteile der EU zu erhalten.

Der durch die Preissenkung entstehende Einkommensverlust für die Landwirte wurde größtenteils durch Direktzahlungen kompensiert. Diese waren nicht an die aktuelle Produktion gebunden, sondern an historische Flächen und Erträge bzw. Viehzahlen. Dennoch mussten bestimmte Pflanzen weiterhin angebaut und bestimmte Tiere weiterhin aufgezogen und gemästet werden, um die Direktzahlungen zu erhalten. Zudem konnte die EU die Direktzahlungen an die Bedingung knüpfen, dass ein Teil der Anbaufläche stillgelegt werden musste, wenn sie eine zu starke Überproduktion bei bestimmten Produkten befürchtete. Die Reformen haben allerdings kaum zu einer geringeren Nahrungsmittelproduktion in der EU geführt. So ist z.B. die Getreideproduktion in der EU als Folge der Reformen nicht gesunken, sondern sogar weiter gewachsen – allenfalls kann vermutet werden, dass das Wachstum geringer war, als es ohne die Reform gewesen wäre. Allerdings konnte der Rückgriff auf Exportsubventionen aus zwei Gründen stark abgebaut werden:

- Die Getreideexporte insgesamt gingen zurück, da Getreide dank des niedrigeren Preises lohnender als Viehfutter eingesetzt werden konnte.
- Der Unterschied zwischen internen Preisen und Weltmarktpreisen wurde deutlich verringert. Damit muss nur noch ein sehr viel geringerer Betrag durch Exportsubventionen ausgeglichen werden.

Mit Zucker und Milch blieben darüber hinaus zwei wichtige Sektoren von den Reformen der GAP 1992 zunächst

praktisch unberührt. Entsprechend blieben Exporte und Exportsubventionen für Zucker praktisch unverändert und verringerten sich für Milchprodukte nur leicht. Eine Anpassung der Produktions- bzw. Vermarktungsquoten an den EU-internen Verbrauch erfolgte nicht oder nur ungenügend, obwohl für beide Produkte bereits seit langem Quotenregelungen in Kraft sind.

Der nächste wichtige Reformschritt war die 2003 vorgenommene Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion bestimmter Agrarprodukte. Alle bis dahin gezahlten Prämien wurden je nach Mitgliedsland entweder auf betrieblicher oder regionaler Ebene zusammengefasst und als pauschale Betriebs- oder Flächenprämie ausgezahlt. Die Auswirkungen waren allerdings im Getreidesektor nicht mehr so stark wie die der Reformen von 1992. Wichtige Änderungen ergaben sich dagegen im Milch- und Zuckersektor. Für Milch und Zucker wurden die Garantiepreise gesenkt. Die Preissenkung wurde ebenfalls teilweise durch Direktzahlungen ausgeglichen, die in die betriebliche oder regionale Direktzahlung ein-



gingen. Im Milchsektor werden seit 2008 die Produktionsquoten schrittweise angehoben, während sie für Zucker reduziert und strikter gefasst werden mussten, um einer Entscheidung der Welthandelsorganisation WTO gerecht zu werden. Die Pflicht zur Flächenstilllegung wurde 2008 aufgehoben.

Neben der Umwandlung der Preisstützung in Direktzahlungen wurden gezielte Programme zur Förderung der ländlichen Entwicklung eingeführt bzw. deutlich ausgeweitet. Im Rahmen dieser sogenannten zweiten Säule der EU-Agrarpolitik werden Programme zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes finanziert. Die Ziele der einschlägigen ELER-Verordnung zur Förderung des ländlichen Raums sind dabei sehr vielfältig.⁴⁴

- Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von Land- und Forstwirtschaft durch Förderung der Umstrukturierung (z.B. Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen, Investitionen und Infrastruktur, Anreize für Nahrungsmittelqualität);
- Schutz von Umwelt und ländlichem Raum durch Unterstützung der Landbewirtschaftung (z.B. nachhaltige Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen, Agrarumwelt- und Tierschutzmaßnahmen, benachteiligte Gebiete);
- Steigerung der Lebensqualität in ländlichen Gebieten und Förderung der wirtschaftlichen Diversifizierung (z.B. Dienstleistungen für die ländliche Wirtschaft, Dorferneuerung, Diversifizierung hin zu nicht-landwirtschaftlichen Tätigkeiten).

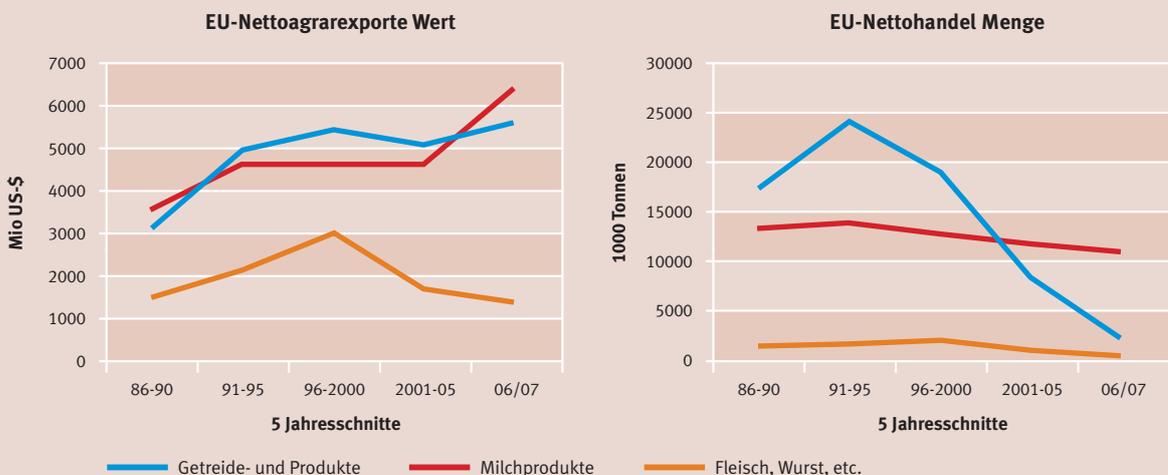
Vor allem die Investitionsförderung, die EU-weit mehr als ein Drittel der Zahlungen in der zweiten Säule ausmacht, unterstützt die Vermarktung zu Preisen unterhalb der vollen Produktionskosten. Im Wirtschaftsjahr 2006/2007, dem letzten, für das aggregierte Daten öffentlich verfügbar sind, flossen einschließlich der nationalen Kofinanzierung gut 4,5 Milliarden Euro in die Investitionsförderung. Sie machte damit ein Fünftel der gesamten Ausgaben für die zweite Säule aus und war nach den Agrarumweltprogrammen mit 5,5 Milliarden Euro der zweithöchste Posten.⁴⁵ In vielen Ländern fließt die Investitionsförderung vor allem in den Neubau von Ställen und damit die Kapazitätssteigerung von Schweine-, Geflügel- und Milchproduktion.

Insgesamt gab die EU damit etwa 43 Milliarden Euro jährlich aus, um die Effekte niedrigerer Preise zu dämpfen (38,6 Milliarden Euro Direktzahlungen) und die Produktionskosten durch öffentlich geförderte Investitionen zu senken (ca. 4,5 Milliarden Euro Investitionsbeihilfen, einschließlich der verpflichtenden Kofinanzierung durch die Mitgliedstaaten). Hinzu kamen noch einmal fast fünf Milliarden für Agrarforschung, Veterinärdienste, Infrastruktur, Ausbildung und ähnliche. Für Agrarumweltprogramme und die Unterstützung der Landwirtschaft in benachteiligten Gebieten wurden dagegen zusammen nicht einmal 8 Milliarden Euro aufgewendet.

⁴⁴ Europäische Gemeinschaften 2007

⁴⁵ WTO, 2010

Grafik 10: EU Nettoexporte wichtiger Produkte – Menge und Wert



Quelle: Eigene Darstellung, Daten FAOStat

Beispiel Milch

► Auch bei Milch wird auf Export gesetzt. Der Export von Magermilchpulver ist für den Zeitraum Januar bis Oktober 2010 im Vorjahresvergleich um 80,2 Prozent gestiegen.⁴⁶ Die Molkereien setzen auf steigende Nachfrage in China und Indien. Aber auch auf afrikanischen Märkten landet europäische Milch. So hat Oxfam berechnet, dass 2007 etwa 68 Prozent der EU-Exporte von Milchprodukten in Entwicklungsländer exportiert wurden. Allein zwischen 2005 und 2008 seien die Milchexporte in die am wenigsten entwickelten Länder (Least Developed Countries – LDC) um 45 Prozent gestiegen, nach Westafrika sogar um 48 Prozent.⁴⁷ Und entgegen den ursprünglichen Beteuerungen der deutschen Landwirtschaftsministerin Ilse Aigner wurden 2009 auch die LDC's nicht von Exportsubventionen verschont.

Zu welchen Verwerfungen das führen kann, hatte 2005 bereits eine Studie von Misereor am Beispiel Burkina Faso aufgezeigt.⁴⁸ Damals wurde Milchpulver aus der EU in dem westafrikanischen Land zu umgerechnet 30 Cent pro Liter feilgeboten. 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 logische 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 im vergangenen Jahr in Kamerun sowie Oxfam in Bangladesch nachgewiesen. Im Februar 2009 hatte Ministerin Aigner im Interview die Exportsubventionen nach Bangladesch noch mit Aussage verteidigt, in Bangladesch gebe es keine Milchbauern. Kurze Zeit später berichteten Nachrichtenagenturen bereits über öffentliche Proteste ebendieser Bauern. Aus Verzweiflung über hohe Importe und niedrige Erzeugerpreise leerten sie – ähnlich wie ihre europäischen Kollegen – ihre Milchkannen auf die Straße aus. Tatsächlich waren die Erzeugerpreise auf-



grund der Billigimporte aus Indien und Pakistan, aber auch aus der EU seit Januar 2009 deutlich gesunken. Genau in jenem Monat hatte die EU (vorübergehend) die Exporterstattungen für Milchprodukte wieder eingeführt. Sieben Millionen Menschen, deren Kleinbetriebe von der Milchproduktion abhängig sind, mussten laut Oxfam-Schätzungen Einkommenseinbußen von sieben bis 16 Prozent hinnehmen.⁴⁹ Bangladesch war 2009 der fünfgrößte Importeur von subventioniertem Magermilchpulver aus der EU. ◀

⁴⁶ Marktbericht der AgrarMarkt Austria, 10. Ausgabe vom 7. Jänner 2011, S. 25.

⁴⁷ Pressemitteilung von Oxfam-Deutschland: Oxfam kritisiert Diskussionsvorlage „Milch“ des Agrar-Rats, 12.7.2010.

⁴⁸ Maurice Oudet: Agrarsubventionen schaffen Armut. Das Beispiel der EU-Milch in Burkina Faso, Misereor 2005

⁴⁹ Oxfam Deutschland: „Abgedrängt“: Niedrige Milchpreise treffen Ärmste am härtesten. Billigimporte von Magermilchpulver in Bangladesch, Oxfam 2010.

Die Reformen haben zur Folge, dass die Marktpreise in der EU sich an die Weltmarktpreise annäherten und wie bei Getreide praktisch auf demselben Niveau liegen. Im Milchsektor findet diese Anpassung gerade statt: Die Garantiepreise wurden gesenkt und gleichzeitig die Lieferquoten, die das Angebot beschränken und damit tendenziell preisstabilisierend wirken, wurden angehoben. 2015 sollen sie nach Plänen der Kommission ganz abgeschafft werden, was den Druck auf die Milchpreise weiter erhöhen wird. Zu den so verringerten Preisen kann in der EU kaum ein Landwirt kostendeckend produzieren, weshalb die Direktzahlungen notwendig bleiben. Das niedrigere Preisniveau für Agrarprodukte bedeutet günstigere Roh-

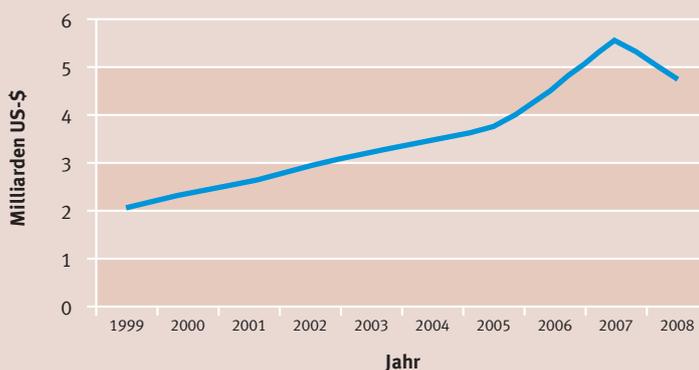
stoffkosten für die Lebensmittelindustrie. Dies spiegelt sich auch im Außenhandel der EU wider.

Die Struktur der EU-Exporte veränderte sich hin zu höherwertigen und weiterverarbeiteten Produkten. Während der Wert der Nettoexporte von Getreide und Getreideprodukten wie Mehl und Gebäck sowie von Milchprodukten auch nach der ersten Reform der GAP in den 1990er Jahren auf hohem Niveau blieb, gingen die exportierten Mengen deutlich, bei Getreide sogar drastisch zurück. Nur bei Fleisch entwickelten sich Exportmengen und -werte parallel. Im rechten Diagramm der Grafik 10, die die gehandelten Mengen darstellt, sind keine weiterverarbeitete Getreideprodukte enthalten. Das linke Diagramm, welches den Handel in Wertgrößen darstellt, zeigt dagegen unverarbeitetes Getreide und Getreideprodukte. Daher ist der Trend zu höherwertigen Exporten hier überzeichnet. Dagegen wird für Milchprodukte wie Milchpulver, Butter und Käse die für ihre Produktion nötige Menge flüssige Milch angegeben. Der deutliche Anstieg des Werts der Nettoexporte 2006/2007 ist Ergebnis des drastischen Weltmarktpreisanstiegs in dieser Periode.

Diese veränderte Zusammensetzung der Europäischen Agrarproduktion und -exporte war im Zuge der verschiedenen Schritte der GAP-Reformen durchaus erwünscht und angestrebt. Vertreter der EU-Kommission erklärten, die EU könne bei der Produktion von unverarbeiteten, standardisierten Agrargütern nicht mit den lateinamerikanischen Exporteuren, Australien und Neuseeland konkurrieren. Dies gelte sowohl für die Weltmärkte (wo europäische Exporteure ohnehin fast immer auf Exportsubventionen angewiesen waren und sind) als auch angesichts der angestrebten fortschreitenden Handelsliberalisierung auf dem Binnenmarkt. Angesichts der stagnierenden Bevölkerung sei innerhalb der EU auch nicht mit einer mengenmäßigen Nachfragerhöhung zu rechnen. Daher müsse sich die EU, um wettbewerbsfähig zu bleiben, auf Produktion und Export von Spezialitäten und weiterverarbeiteten Lebensmitteln konzentrieren.⁵⁰ Die durch die Direktzahlungen und Investitionsbeihilfen ermöglichten niedrigen Rohstoffpreise auf dem Binnenmarkt sollen dabei die Lebensmittelindustrie unterstützen.

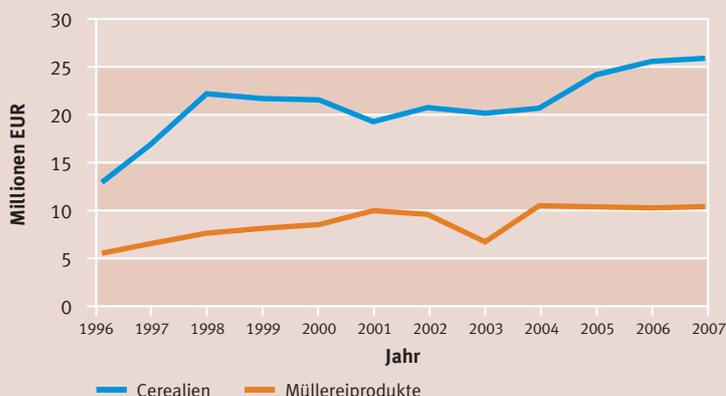
Als wichtigste Absatzmärkte für diese höherwertigen EU-Exporte werden meist die wachsenden Mittelschichten in größeren Schwellen- und Entwicklungsländern wie China, Brasilien und Indien genannt. Aber auch ärmere Länder bleiben wichtige und dynamische Absatzmärkte. So hat sich der Export verarbeiteter Lebensmittel nach Westafrika zwischen 2000 und 2007 gemessen in US-Dollar fast

Grafik 11: Exporte von verarbeiteten Lebensmitteln nach Westafrika



Quelle: UN COMTRADE

Grafik 12: Anteil der AKP-Staaten an den EU-Exporten von Cerealien und Müllereiprodukten



Quelle: UN COMTRADE

⁵⁰ CTA (2009), S.12

Beispiel Geflügelfleisch

► Die Geflügelfleischexporte der Europäischen Union legten 2010 ebenfalls zu, von Januar bis Juli 2010 stiegen sie um über 20 % auf über 660.000 Tonnen. Deutschland wird das zweitgrößte europäische Erzeugerland nach Frankreich.⁵¹ Bei den europäischen Exporten nach Afrika handelt es sich überwiegend um Teile wie Flügel und Beine, für die in der EU nur geringe Nachfrage besteht, die aber notwendigerweise mit den gefragteren Brustfilets „mitproduziert“ werden. Da die Produktionskosten in der Regel durch den Verkauf der „erwünschten“ Teile gedeckt werden können, können die übrigen zu extrem niedrigen Preisen exportiert werden – die Alternative der kostenpflichtigen Entsorgung wäre in jedem Fall teurer. Damit sind die EU-Exporte auch ohne Exportsubventionen konkurrenzlos billig.

Fast zehn Prozent der EU-Hühnchenfleisch-Exporte (62.400 Tonnen) landen auf den Märkten in Benin. Dessen Importe sind allein 2010 um über 40 Prozent gestiegen. Somit ist Benin der bedeutendste Importeur von Geflügel in der Region. Kaum anzunehmen, dass die gefrorenen Hühnchenteile in dem 9-Millionen Einwohnerland bleiben und nicht in die Nachbarländer Niger, Nigeria und Burkina Faso gelangen.

Fallstudien zu Geflügel in Kamerun, Ghana und Benin zeigen, wie Exporte aus der EU die lokalen Märkte überfluten und mitunter das Menschenrecht auf Nahrung dortiger Kleinbauern bedrohen und verletzen. Der



Geflügelexport nach Afrika hatte sich bereits zwischen 1996 und 2009 mehr als vervierfacht und die lokale Produktion fast zum Erliegen gebracht. Die kleinen lokalen Händler kommen gegen die Billigkonkurrenz aus Europa nicht an. ◀

⁵¹ AGRA-Europe 44/20, Markt und Meinung, S.5

verdreifacht, und 2007 ging fast ein Viertel aller Exporte von Mehl und anderen Müllereiprodukten in die AKP Staaten – ein doppelt so hoher Anteil wie zehn Jahre zuvor.

Die Rolle und der Einfluss der EU auf den Weltmärkten scheint sich also seit den 1990er Jahren zu verändern. Die Exporte gehen mengenmäßig zurück und haben daher tendenziell weniger starke preisreduzierende Wirkungen auf den internationalen Lebensmittelmärkten. Hierbei spielt auch der fast vollständige Abbau der öffentlichen Lagerhaltung zur Preisstabilisierung eine Rolle. In den 1980er und 1990er Jahren nutzte die EU Preisanstiege auf dem Welt- und oder Binnenmarkt dazu, öffentliche Lagerbestände abzubauen und trug so dazu bei, dass die Preise schnell wieder zurückgingen. Da heute praktisch keine Interventionsbestände mehr vorhanden sind, entfällt dieser

Effekt. Auch die Tatsache, dass Exportsubventionen nicht mehr dauerhaft, sondern nur noch vereinzelt eingesetzt werden, reduziert den Druck auf die Weltmarktpreise. Allerdings wirken sie auch als „Notfallmaßnahme“ wie 2009 im Milchsektor noch verstärkend auf Preisschwankungen an den Weltmärkten: Bei (sehr) niedrigen Preisen werden sie eingeführt und verstärken durch das so künstlich erhöhte (oder hoch gehaltene) Angebot aus der EU den Preisverfall. Umgekehrt werden sie bei einem Preisanstieg wieder abgeschafft und verstärken diesen so tendenziell.

Unabhängig von der Entwicklung der GAP ging das relative Gewicht der EU im Weltagrarhandel zurück, da Produktion und Exporte anderer Länder, vor allem in Südamerika und Südostasien, stärker anstiegen als in der

EU. Europäische Agrarexporte werden gleichwohl auch in Zukunft kleinere, geographisch nahe Regionen wie z. B. Westafrika stark beeinflussen. Dabei können sowohl „ausnahmsweise“ subventionierte Exporte von Massenprodukten wie Milchpulver eine Rolle spielen als auch – vor allem für arme Länder und Regionen – der Export von minderwertigen Lebensmitteln und Reststoffen, die in der EU kaum absetzbar sind.

Für die europäische (und internationale) Agrarindustrie sind sicherlich Exporte von weiterverarbeiteten Produkten wie Süßwaren, Gebäck und Konserven für die kaufkräftigeren Schichten in den Städten der Entwicklungs- und Schwellenländer wirtschaftlich interessanter. Die zunehmende Urbanisierung der Weltbevölkerung wird sich vor allem dort in einem wachsenden Bedarf an leichter zu lagernden und zuzubereitenden Lebensmitteln niederschlagen.

Die zunehmende städtische Nachfrage nach diesen Gütern bietet im Prinzip Möglichkeiten in den Entwicklungsländern, eine Weiterverarbeitung im ländlichen Raum aufzubauen und so zusätzliche Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten zu entwickeln.⁵¹ Eine Reihe von Analysten sieht gerade in diesen nationalen und regionalen Märkten das größte Potenzial für afrikanische Produzenten.⁵² Anders als beim Export müssen sie dort nicht zum Weltmarktpreis anbieten, der sich noch einmal um die Transportkosten reduziert, vielmehr bieten Transportkosten und gegebenenfalls Zölle einen gewissen Schutz vor billigen Importen. Auch Qualitätsstandards und Hygienevorschriften sind auf nationaler und regionaler Ebene meist niedriger und für die Produzenten leichter verständlich und umsetzbar als die auf internationalen Märkten. Auf der Nachfrageseite bieten nationale regionale Märkte ein großes Wachstumspotenzial: Schon heute ist der Wert der in Afrika vermarkteten Grundnah-

rungsmittel deutlich höher als der Wert aller Agrarexporte aus der Region, und es wird erwartet, dass sich die Nachfrage bis 2020 noch verdoppelt.⁵³

⁵¹ World Bank (2008), S. 118

^{52/53} Binswanger/Mkhize (2010), S. 117

Beispiel Schweinefleisch

➤ 2009 wurden weltweit über 100 Millionen Tonnen Schweinefleisch produziert. China ist der größte Produzent und Konsument. Die EU liegt bei der Produktion mit über 22 Millionen Tonnen an Platz zwei, davon werden in Deutschland über 5 Millionen Schweinefleisch produziert.⁵⁴ Bereits 2009 lag der Selbstversorgungsgrad in Deutschland bei 110 %, d.h. es muss exportiert werden.

Mit einem Schweinefleischexport von 2,19 Millionen Tonnen – 40 Prozent der gesamten Produktion – erreichte die Branche laut Statistischem Bundesamt im Jahr 2008 einen vorläufigen Rekordwert. Damit ist Deutschland in Sachen Schweineexporte Vize-Weltmeister, gleich hinter den USA.⁵⁵ Tendenz steigend: in den ersten neun Monaten 2010 konnte in Deutschland der Export von Schweinefleisch um 21 % gesteigert werden.⁵⁶

Gute Nachrichten für die Ernährungsindustrie, schlechte für die Bauern außerhalb von Europa. So ist die Elfenbeinküste in den letzten zehn Jahren mehrfach durch massive Importfluten von Schweinefleischresten aus der EU heimgesucht worden: die jährlich importierte Menge stieg zwischen 2000 bis 2009 von 5.000 auf 35.000 Tonnen, während zugleich die lokale Produktion um 60 Prozent einbrach. Nach Recherchen des Evangelische Entwicklungsdienstes (EED) war 2008 auf Kameruns Märkten tief gefrorenes Schweinefleisch aus Europa für einen Euro pro Kilo zu finden, während frische, lokale Ware mehr als das Doppelte kostete. Der EED schätzt, dass dadurch die Arbeitsplätze von 210.000 Menschen verloren gingen.⁵⁷ ◀

⁵⁴ Der fortschrittliche Landwirt, Heft 13/2010, S. 27 ff.

⁵⁵ Exportrekord für deutsches Schweinefleisch in 2008, agrar heute, 11.3.2010: <http://agrarheute.com/?redid=291228>

⁵⁶ agrar heute, 27.12.2010, <http://www.agrarheute.com/schweinefleischexport> (Zugriff 17.1.2011)

⁵⁷ Sendung Report Mainz im ARD vom 28.4.2008



Daten über die Weiterverarbeitung von Lebensmitteln in Entwicklungsländern für die nationalen Märkte sind schwer ermittelbar, da diese zum großen Teil im informellen Sektor und in Kleinstunternehmen stattfindet und damit statistisch nicht oder nur unvollständig erfasst wird. Nach einer Schätzung von Ende der 1990er Jahre wurden damals nur etwa 10 % -15 % der landwirtschaftlichen Produktion verarbeitet, gegenüber 80 % in Industriestaaten.⁵⁸ Für Ende der 1990er Jahre wird geschätzt, dass die Verarbeitung von Lebensmitteln in Entwicklungsländern nur zu einer Wertschöpfung von 40 US-Dollar pro Tonne Rohmaterial geschaffen wurde, in den Industriestaaten lag dieser Wert bei 184 US-Dollar.⁵⁹ Daten der UN Organisation für industrielle Entwicklung deuten auf einen deutlichen Anstieg der Verarbeitung in Entwicklungsländern insgesamt hin, von denen allerdings viele ein höheres Bruttoinlandsprodukt haben als die meisten afrikanischen Länder. Lag der Anteil von verarbeiteten Lebensmitteln am gesamten Bruttoinlandsprodukt der untersuchten Entwicklungsländer 1995 noch bei 2,3 %, stieg er bis 2005 auf 5,9 % und damit auf den zweieinhalbfachen Anteil (s. Tabelle). Nach Angaben der UN Konferenz für Handel und Entwicklung ist in vielen der am wenigsten entwickelten Länder (LDC) der Anteil der Exporte von verarbeiteten Rohstoffen an den Gesamtexporten von etwa einem Viertel Anfang 1980er Jahre auf nur noch etwa ein Achtel Ende der

Grafik 13: Urbanisierung der Weltbevölkerung



Quelle: UN(2006), UN-World Urbanisation Prospects, the 2005 revision, Fact sheet 1: World Urban population

⁵⁸ Yumkella/Roepstorff/Vinanchiarachi/Hawkins(1999): Globalization and Structural Transformation in Sub-Saharan Africa, Workshop on Agricultural Transformation in Africa, Nairobi. S. 11

⁵⁹ Yumkella/Roepstorff/Vinanchiarachi/Hawkins(1999): S.12

Tabelle 1: Beitrag der Lebensmittelindustrie zum Bruttoinlandsprodukt (BIP)

		Agri-food value added in total MVA* (%)	MVA/GDP (%)	Agri-food value added in total GDP* (%)
1995	Industrienationen **	15,9	19,5	3,1
	Entwicklungsländer ***	10,9	21,5	2,3
	Welt	15,2	19,9	3,0
2000	Industrienationen	16,4	17,7	2,9
	Entwicklungsländer	22,0	20,4	4,5
	Welt	16,9	18,2	3,0
2005	Industrienationen	15,8	15,7	2,5
	Entwicklungsländer	29,0	20,3	5,9
	Welt	16,7	16,6	2,8

* MVA: Industrielle Wertschöpfung /GDP:Bruttoinlandsprodukt

** In Industrienationen waren 1995 in 29 Länder Daten verfügbar (2000: 40 Länder, 2005: 17 Länder)

*** In Entwicklungsländern waren 1995 in 20 Länder Daten verfügbar (2000: 37 Länder, 2005: 15 Länder)

Quelle: UNIDO calculations based on the UNIDO Industrial Statistics Database 2006

Grafik 14: Landwirtschaftlicher Warenfluss in Westafrika



Quelle: Pannhausen/Untied (2010): Regional Agricultural Trade in West Africa, A focus on the Sahel region. gtz, Eschborn, S. 3

1990er Jahre zurück gegangen.⁶⁰ Es kann davon ausgegangen werden, dass auch die Lebensmittelverarbeitung für den Binnenmarkt in diesem Zeitraum, der mit den Strukturanpassungsprogrammen zusammenfällt, gesunken ist. Ein erfolgreicher Entwicklungsprozess sollte genau anders herum verlaufen und durch zunehmende Verarbeitung mehr Einkommen und Beschäftigung für die Rohstoffproduzenten schaffen.

Wenn in einer Region mehr verarbeitete Lebensmittel produziert werden, bedeutet dies allerdings nicht notwendigerweise, dass sich die Absatzmärkte für die lokalen Landwirte verbessern. Gerade in Afrika werden verarbeitete Produkte wie Brot oder Joghurt oft aus den importierten Rohstoffen Weizenmehl und Milchpulver hergestellt. Deutlich wird dies auch an den im Schaubild dargestellten wichtigen regionalen Handelsströmen in Westafrika. Weizen (-mehl), Reis und Milchprodukte werden von der Küste in die Binnenstaaten exportiert, obwohl dort ein höheres Produktionspotenzial für Getreide und tierische Produkte besteht. Es handelt sich also um Transithandel, durch den Importe aus der EU und anderen Staaten weiter geleitet werden.

Die positiven Effekte der Weiterverarbeitung werden stark gemindert, wenn vor allem importierte Vorprodukte verwendet werden: Es entstehen keine zusätzlichen Absatzmärkte für die Landwirte, und in der Regel werden die Verarbeitungskapazitäten dann auch nicht im ländlichen Raum, sondern in den Städten direkt am Absatzmarkt geschaffen. Der Trend zum höheren Verbrauch verarbeiteter Lebensmittel kann daher sein volles Potenzial zur

ländlichen Entwicklung und Armutsbekämpfung nur entfalten, wenn die Märkte weder von importierten und oft künstlich verbilligten Fertigprodukten noch von entsprechenden Vorprodukten besetzt werden. Die EU spielt bei beiden Produkten gerade in Westafrika noch eine höchst problematische Rolle. Deutlich wird dies am Handel mit Milchprodukten. Die Exporte von Trockenmilchprodukten aus der EU in die Westafrikanische ECOWAS Region (Benin, Burkina Faso, Elfenbeinküste, Ghana, Guinea, Mali, Nigeria, Senegal) sind in den letzten Jahren drastisch angestiegen: Von knapp 55.000 Tonnen im Jahr 1992 auf 137.500 Tonnen 2009 – also um das zweieinhalbfache. Allein im Jahr 2009, als die EU ihre Exportsubventionen für Milchprodukte wieder eingesetzt hatte, nahmen die Exporte in die Region gegenüber dem Vorjahr um 6 % also 7.700 Tonnen zu. Das bei weitem wichtigste Produkt ist Vollmilchpulver, bei dem in den letzten Jahren auch die größten Steigerungen zu verzeichnen waren. Gerade hier besteht die stärkste Konkurrenz mit der lokalen Milchproduktion. Sowohl lokale Molkereien als auch Konsumenten verrühren das Vollmilchpulver mit Wasser und machen es wieder zu zwar weniger schmackhafter, aber eben deutlich billigerer Milch. Diese kann dann zu Joghurt oder anderen Milchprodukten weiterverarbeitet oder direkt konsumiert werden. 2009 exportierte die EU 88.600 Tonnen Vollmilchpulver nach Westafrika – das entspricht einer Frischmilchproduktion von über 700.000 Tonnen – fast ein Viertel der regionalen Produktion. ◀

⁶⁰ UNCTAD 2002, LDC report, S. 106

4. Fazit und Forderungen

► Die Europäische Agrarpolitik (GAP) spielt spätestens seit den 1980er Jahren eine höchst problematische Rolle auf den internationalen Agrarmärkten. Indem sie die Produktion von Grundnahrungsmitteln wie Getreide, Milch und Fleisch so weit gesteigert hat, dass sie sich nicht nur selbst versorgen konnte, sondern als einer der größten Nettoexporteure auf dem Weltmarkt auftrat, trug sie maßgeblich zum anhaltenden Verfall der Weltmarktpreise für landwirtschaftliche Güter bei. Dieser Preisverfall machte den Anbau von Grundnahrungsmitteln in vielen Entwicklungsländern unrentabel und ermöglichte es den Regierungen, gerade in vielen afrikanischen Ländern, die kleinbäuerliche Produktion zu vernachlässigen. Auch die internationale Entwicklungszusammenarbeit unterstützte die Landwirtschaft, unter anderem wegen der scheinbar günstigeren Alternative des Imports von Grundnahrungsmitteln, immer weniger. Im Ergebnis wurde gerade Afrika zum Nettoimporteur von Lebensmitteln, ohne dass Hunger und Unterernährung dadurch verringert werden konnten. Im Gegenteil: Mit der Nahrungsmittelpreiskrise in den Jahren 2007 und 2008 und der anschließenden Weltwirtschaftskrise ist die Zahl der Hungernden weltweit extrem angestiegen und geht nur langsam wieder zurück.

Die Anfang der 1990er Jahre begonnenen und seitdem schrittweise weitergeführten Reformen der GAP haben die Probleme, die die EU auf den Weltmärkten verursacht, etwas reduziert, aber keineswegs beseitigt. Die direkten Exportsubventionen konnten zwar deutlich zurück gefahren werden, indem die Garantiepreise gesenkt wurden. Damit hat sich auch die Nettoexportposition der EU bei vielen wichtigen Produkten reduziert. Außer bei Rindfleisch wurde sie aber auf niedrigerem Niveau beibehalten. Die betriebs- bzw. flächenbezogenen Ausgleichszahlungen erlauben es den Landwirten allerdings, ihre Produkte zu Preisen zu vermarkten, die nicht die vollen Produktionskosten decken. Das verschafft der europäischen Lebensmittelindustrie Zugang zu günstigen Rohstoffen aus EU-Produktion, so dass sie die daraus hergestellten End- und Zwischenprodukte auch ohne Exportsubventionen „wettbewerbsfähig“ auf die Weltmärkte exportieren.

Als Ergebnis dieser Reformen spielt die EU eine geringere und weniger preisreduzierende Rolle auf den Rohstoffmärkten. Ihre (Netto-) Exporte sind bei vielen wichtigen Produkten absolut zurückgegangen, wichtiger ist allerdings die wachsende Rolle anderer großer Exporteure vor allem in Lateinamerika und Osteuropa/Zentral-

asien, die die relative Bedeutung der EU im Welthandel mit landwirtschaftlichen Rohstoffen verringert. Gleichwohl wird sie dort weiter eine bedeutende Rolle spielen. Zu größeren und in Zukunft womöglich noch wachsenden entwicklungspolitischen Problemen könnte dagegen die Strategie der EU führen, zunehmend auf den Export verarbeiteter Produkte zu setzen und dafür Schwellen- und Entwicklungsländer als neue Märkte zu erschließen. Die wachsenden städtischen Mittelschichten dort können einen wichtigen Markt für die Landwirtschaft aus dem jeweiligen Land bzw. der Region darstellen. Dazu ist es allerdings notwendig, dass sich entsprechende regionale Wertschöpfungsketten entwickeln, die die regional erzeugten Rohstoffe in verbrauchsfertige Lebensmittel weiterverarbeiten. Findet diese Weiterverarbeitung in Mühlen, Bäckereien, Molkereien und Schlachthöfen dort statt, wo auch die Rohstoffe erzeugt werden, bietet dies große Chancen zur ländlichen Entwicklung. Das neue Konzept des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zur Entwicklung von Landwirtschaft und ländlichen Räumen zielt genau in diese Richtung und will entsprechende Prozesse fördern. Für diese Strategie ist es problematisch, wenn die sich gerade entwickelnden Unternehmen auf ihren Absatzmärkten auf die Konkurrenz von europäischen Fertigprodukten treffen. Diese sind wegen der Direktzahlungen und Investitionsbeihilfen künstlich niedrig gehaltenen Rohstoffpreise in der EU auch preislich attraktiv und profitieren von der größeren Erfahrung der Unternehmen in der Gestaltung von Marken und Verpackung. Je nachdem wie groß und dynamisch die nationalen Märkte sind und sich entwickeln, kann diese indirekt geförderte Konkurrenz die Chancen für Entwicklung nationaler Wertschöpfungsketten behindern oder ganz verbauen.

Vor allem in Afrika stellt sich darüber hinaus das Problem, dass in der europäischen Agrarindustrie, vor allem in der Tierproduktion, in wachsendem Umfang essbare „Abfälle“ entstehen. Also Teile, für die in der EU nur geringe Nachfrage besteht, die aber notwendigerweise mit den gefragteren Teilen „mitproduziert“ werden. Klassisches Beispiel sind Hühnerflügel und -beine, die auch dann anfallen, wenn Hühner nur wegen des Brustfilets gemästet werden. Da die Produktionskosten in der Regel durch den Verkauf der „erwünschten“ Teile gedeckt werden können, können die übrigen zu extrem niedrigen Preisen exportiert werden – die Alternative der kostenpflichtigen Entsorgung wäre in jedem Fall teurer. Produzenten in den Exportmärkten

ten können mit dieser Niedrigstpreiskonkurrenz nicht mithalten und müssen massenhaft aufgeben.

Die in der Arbeitsgruppe Landwirtschaft und Ernährung des Forum Umwelt und Entwicklung zusammenarbeitenden Nichtregierungsorganisationen haben Anforderungen an die Reform der Europäischen Agrarpolitik formuliert:

1. _____

Im nächsten Reformschritt der GAP muss daher die internationale Verantwortung von vornherein als grundlegendes Ziel definiert und in der Gestaltung der Instrumente ausdrücklich berücksichtigt werden. Dabei sollte die EU sich ausdrücklich zum Vorrang des Rechts auf Nahrung bekennen und die Sicherung der Welternährung und die ausgeglichene Entwicklung der Weltagrarmärkte als Ziele benennen. Die GAP muss daher kohärent mit entwicklungspolitischen Zielen, einschließlich der Millenniums-Entwicklungsziele, gestaltet werden, so dass sie die Umsetzung sozialer Menschenrechte, wie des Rechts auf Nahrung, auch außerhalb der EU nicht behindert, sondern befördert.

2. _____

Um eine weitere Verzerrung der Weltmarktpreise durch die GAP zu vermeiden, muss sicher gestellt werden, dass die Erzeugerpreise in der EU die vollen Produktionskosten widerspiegeln. Die pauschalen Direktzahlungen, die bisher dazu dienen, die Einkommensverluste aus niedrigen Preisen zu kompensieren, dürfen in dieser Form nicht weiter geführt werden. Öffentliche Zahlungen sollen nur noch für öffentliche Leistungen erfolgen. Dazu zählen Erhalt und Pflege von ökologisch besonders wertvollen Produktionsmethoden und -systemen, hohe Tierschutzstandards und Erhalt und Schaffung von Arbeitsplätzen in benachteiligten Gebieten.

3. _____

Gleichzeitig müssen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die sicher stellen, 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.

4. _____

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.

5. _____

Maßnahmen zur Modernisierung und Effizienzsteigerung von Betrieben dürfen nur gefördert werden, wenn sie vorrangig ökologischen Zielen dienen. Insbesondere Investitionsbeihilfen zur Kapazitätssteigerung in exportorientierten Bereichen, wie z.B. der Schweinehaltung, Milch-, Geflügel- und Getreideproduktion, sind abzuschaffen.

6. _____

Die Stützung oder der Schutz der Landwirtschaft durch Subventionen, Zölle oder Mengenregulierungen darf nicht zur Quersubventionierung von Exporten beitragen. 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, oder die Mengensteuerung entsprechend restriktiv anzupassen. Dies gilt anteilmäßig auch für weiterverarbeitete Produkte dieser Warenkategorie.

7. _____

Die Reform muss einen klimapolitischen Paradigmenwechsel in der Landwirtschaft in Europa einleiten. Sie muss Regeln und Anreize schaffen zur Abkehr von der Massentierhaltung und 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. Zudem muss die Landwirtschaft für den Klimaschutz in die Pflicht genommen werden. Ihre Treibhausgasemissionen sollen bis 2020 um 40 Prozent reduziert werden.

8. _____

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, erleichteter Marktzugang gewährt werden. Darüber hinaus ist die Zolleskalation abzuschaffen, welche den Import weiterverarbeiteter Produkte aus Entwicklungsländern gegenüber unverarbeiteten Rohstoffen benachteiligt. Die Eskalation muss auch bei der Standardsetzung abgebaut werden.

9. _____
Die EU muss vor allem im Agrarbereich von ihrer handelspolitischen Strategie „Global Europe“ Abstand nehmen, die einseitig auf eine umfassende Marktöffnung für europäische Güter, Dienstleistungen und Investitionen abzielt. Insbesondere die Spielräume von Entwicklungsländern zur Umsetzung sozialer Menschenrechte und zum Umweltschutz dürfen nicht beschränkt werden. Dazu gehört auch die Möglichkeit, dass sie ihre Agrarmärkte vor Billigimporten schützen und die Niederlassung europäischer Supermarktketten regulieren können.

10. _____
Die EU und die Mitgliedstaaten müssen das Wettbewerbsrecht nutzen und verschärfen, um den raschen Konzentrationsprozessen in der Ernährungsindustrie und im Einzelhandel entgegenzuwirken, denn sie sind für die wachsende Kluft zwischen Erzeuger und Verbraucherpreisen wesentlich mitverantwortlich. Europäische Regierungen müssen unfaire Einkaufspraktiken durch europäische Supermärkte und Zwischenhändler verbieten, welche zur Verletzung von Arbeits- und Menschenrechten entlang der Lieferkette oder zu Umweltschäden innerhalb oder außerhalb der EU führen können. Damit dies überprüfbar wird, müssen europäische Unternehmen zur Offenlegung ihrer Lieferketten und zur Rechenschaftslegung über die Einhaltung sozialer und ökologischer Standards verpflichtet werden.

11. _____
Zur Wahrnehmung ihrer internationalen Verantwortung muss die EU die internationale Agrarpolitik als eigenständigen Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik etablieren. In internationalen Verhandlungen im Agrarbereich muss die EU sich für günstige Rahmenbedingungen und Regeln zum

Schutz natürlicher Ressourcen, für eine klimaverträgliche Landwirtschaft, zur Sicherung der biologischen Vielfalt an Nutzpflanzen, für Menschenrechte und Gewerkschaftsrechte, für gute Regierungsführung bei Landpolitiken, für eine entwicklungspolitisch sensible Standardsetzung und für eine ausgeglichene Entwicklung der Weltagarmärkte einsetzen. Die EU muss den am wenigsten entwickelten Ländern Gelder zur Verfügung stellen, damit diese ihre Verhandlungskapazitäten im Agrarbereich verbessern und ihre Interessen bei internationalen Verhandlungen besser einbringen können. Sie müssen darin aus Mitteln des Agraretats unterstützt werden, um den technisch und juristisch gewachsenen Anforderungen an Produktqualität und Prozessstandards zu entsprechen und um neue internationale Regulierungen, wie z.B. zu Seuchenpolitik, Biosicherheit, Umweltgesetzgebung und Handelspolitik, umsetzen zu können. ◀

Bibliographie

- Adesina, A. (2009): Africa's Food Crisis. Conditioning Trends and Global Development Policy. Plenary keynote paper presented at the International Association of Agricultural Economists Conference in Beijing, China, August 16, 2009. In: <http://www.aaae-africa.org/IAAE-conference-paper-Akin-august-16-2009%283%29.pdf> (Zugriff: 27.07.2010).
- Albrecht, S. und Engel, A. (2009): International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development (IAASTD), Weltagrarbericht. Synthesebericht. Hamburg
- Alpha, A., Gérard, F., Hermelin B. und Wagner A. (2006): Impact des mesures de soutien à l'exportation et de l'aide alimentaire sur la sécurité alimentaire. Rapport Final. GRET. Paris
- Bello, W. (2010): Politik des Hungers, Berlin
- Benin, S./Fan, S./Mogues, T. (2009): Setting Priorities for Public Spending for Agricultural and Rural Development in Africa. (= IFPRI Policy Briefs, Nr. 12 – April 2009. Hrsg.: IFPRI).
- Binswanger, H./Townsend, R. (2000): The Growth Performance of Agriculture in Subsaharan Africa. In: *American Journal of Agricultural Economics*, Jg. 82, Nr. 5, S. 1075-1086.
- Binswanger-Mkhize, H./McCalla, A./Patel, P. (2010): Structural Transformation and African Agriculture. In: *Global Journal of Emerging Market Economies*, Jg. 2, Nr. 2, S. 113-152.
- Blas, Javier, 2010: Food Prices stoke riot fears, *Financial Times* 2. November, London
- Brafu-Insaidoo, W./Obeng, C. (2008): Effect of Import Liberalization on Tariff Revenue in Ghana. (= AERC Research Papers, Nr. 180. Hrsg.: African Economic Research Consortium).
- Bruinsma, J. (2003): World Agriculture. Towards 2015/2030. An FAO Perspective. London: FAO/Earthscan Publications.
- Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2010): Konzept Entwicklung ländlicher Räume und ihr Beitrag zur Ernährungssicherung, Entwurf, 4. November, Bonn
- Byerlee, D. (1987): The Political Economy of Third World Food Imports. The Case of Wheat. In: *Economic Development and Cultural Change*, Jg. 35, Nr. 2, S. 307-328.
- Collier, P./Gunning, J. (1999): Why Has Africa Grown Slowly? In: *Journal of Economic Perspectives*, Jg. 13, Nr. 3, S. 3-22.
- CTA (Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation EC ACP) (2009): The implications of the CAP Reform for ACP – EU agricultural trade; Executive Brief, August 2009.
- Delgado, C. (1995): Africa's Changing Agricultural Development Strategies. Past and Present Paradigms as a Guide to the Future. (= Food, Agriculture, and the Environment Discussion Papers, Nr. 3. Hrsg.: IFPRI).
- ECDPM/ODI (2008): The New EPAs. Comparative Analysis of Their Content and the Challenges for 2008. In: <http://www.odi.org.uk/resources/download/1139-full-report.pdf> (Zugriff: 26.07.2010).
- Ehui, S./Pender, J. (2005): Resource Degradation, Low Agricultural Productivity, and Poverty in Sub-Saharan Africa. In: *Agricultural Economics*, Jg. 32, Nr. S1, S. 225-242.
- Eicher, C. (2003): Flashback. Fifty Years of Donor Aid to African Agriculture. Revised version of a paper presented at an International Policy Conference "Successes in African Agriculture: Building for the Future", sponsored by InWent, IFPRI, NEPAD and CTA, Pretoria, South Africa, December 1-3, 2003. In: <http://www.rmportal.net/library/content/frame/donor-aid-to-african-agriculture.pdf> (Zugriff: 27.07.2010)
- Europäische Gemeinschaften (2007): Unterstützung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Brüssel
- FAO (2006): World Agriculture towards 2030/2050, Rom
- FAO (2006): Ghana. Rice, Poultry and Tomato Paste. (= FAO Briefs on Import Surges, Nr. 5. Hrsg.: FAO).
- FAO (2007): Insights on Rice, Poultry and Sugar Imports into Côte d'Ivoire. (= FAO Briefs on Import Surges, Nr. 12. Hrsg.: FAO).
- FAO (2008): The State of Food Insecurity in the World 2008. Rom.
- FAO (2009): The State of Food Insecurity in the World 2009. Rom.
- Food and Agriculture Organisation of the United Nations (FAO), 2010a: The state of food insecurity in the world 2010. Addressing food security in protracted crisis. Rom
- Germanwatch (1994): Wer Überschüsse sät...; Germanwatch-Zeitung „Unter der Lupe“ Nr. 3, Bonn
- Grethe, H./Nolte, S. (2005): Agricultural Import Surges in Developing Countries. Exogenous Factors in their Emergence. (= FAO Import Surge Project Working Papers, No. 5. Hrsg.: FAO).
- Haggblade, S. et al. (2004): African Agriculture: Past Performance, Future Imperatives. In: *Currents*, Jg. 2004, Nr. 34, S. 7-9.
- Holmén, H. (2004): Why No Green Revolution in Africa? In: *Currents*, Jg. 2004, Nr. 34, S. 12-16.

- Küblböck, K./Forster, F. (2008): Die „Economic Partnership Agreements“ (EPAs) mit Westafrika. Eine Zwischenbilanz. (= ÖFSE BriefingPapers, Nr. 2/2008. Hrsg.: Österreichische Forschungsförderung für Internationale Entwicklung).
- McCalla, A./Valdés, A. (1999): Issues, Interests and Options of Developing Countries. Paper prepared for The World Bank's Integrated Program of Research and Capacity Building to Enhance Participation of Developing Countries in the WTO 2000 Negotiations. Draft for Discussion.
- Morgan, W./Solarz, J. (1994): Agricultural Crisis in Sub-Saharan Africa. Development Constraints and Policy Problems. In: *The Geographical Journal*, Jg. 160, Nr. 1, S. 57-73.
- Oya, C. (2007): Agricultural Maladjustment in Africa. What Have We Learned after Two Decades of Liberalisation? In: *Journal of Contemporary African Studies*, Jg. 25, Nr. 2, S. 275-297.
- Pretty, J./Hine, R. (2001): Reducing food poverty with sustainable agriculture: A summary of new evidence. Centre for Environment and Society, University of Essex
- Ravallion, M. and Chen, S. (2004): China's (Uneven) Progress Against Poverty. World Bank Policy Research Working Paper No. 3408. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=625285>
- Timmer, C.P. und Akkus, S. (2008): The Structural Transformation as a Pathway Out of Poverty: Analytics, Empirics and Politics. Center for Global Development Working Paper No. 150. Cambridge
- von Braun, J.; Koester, U.; Wehrheim, P.; von Cramon-Taubadel, S. (1995): Assessing Coherence between the Common Agricultural Policy and the EU's Development Policy: The Case of Cereals in African ACP Countries. Final report to the EU Commission DG Development, Brüssel
- Wiebelt, M. (1991): The Impact of Industrial Protection on Agriculture: A General Equilibrium Analysis for Peninsular Malaysia. In: *European Review of Agricultural Economics*, Jg. 18, Nr. 1. S. 61-84.
- World Bank (2006): Why Are Fertilizer Prices Higher in Africa? In: *Fertilizer Toolkit. Promoting Efficient and Sustainable Fertilizer Use in Africa*. http://www.worldbank.org/afr/fertilizer_tk/bpractices/HighPrices.htm (Zugriff: 30.07.2010).
- World Bank (2008): *Agriculture for Development, World Development Report 2008*, Washington.
- World Bank (2010): *World Development Indicators*.
- World Trade Organisation (WTO) (2010): Notification. Committee on Agriculture. 4 February 2010. G/AG/EEC/64. Genf
- ## Literatur:
- Blas, Javier, 2010b: World Bank warns on ‚farmland grab‘ trend, *Financial Times* 27. Juli, London
- Blas, Javier, 2010c: World Bank backs farmland investment, *Financial Times*, 7. September, London
- Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), 2010: Konzept Entwicklung ländlicher Räume und ihr Beitrag zur Ernährungssicherung, Entwurf, 4. November
- Committee on World Food Security (CFS), 2010: Final report, thirtysixth session, 11-14 and 16 October, Rome
- Food and Agriculture Organisation of the United Nations (FAO), 2010b: *Global Food Price Monitor*, 5. November, London
- G20: Multi-year action plan on development, Annex II, G20 Seoul Summit
- Meyer, Gregory, Farchy, Jack und Blas, Javier, 2010: Food price fear as US warns on crop yields. *Financial Times* 9. November, London
- Paarlberg, Robert, 2010: How markets sow the spikes they fear, *Financial Times* 19. August, London
- United Nations (UN), 2009: Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter. Addendum Large-scale land acquisitions and leases: A set of minimum principles and measures to address the human rights challenge. Human Rights Council Thirteenth session. 28 December 2009. A/HRC/13/33/Add.2
- United Nations (UN), 2010: Contribution in advance of the 36th session of the Committee on World Food Security (CFS), Office of the United Nations High Commissioner on Human Rights, 5. October
- von Braun, Joachim, 2010: Time to regulate volatile food markets, *Financial Times* 9.August, London

Bischöfliches Hilfswerk
MISEREOR e.V.
Mozartstraße 9
52064 Aachen

MISEREOR
IHR HILFSWERK