

Ein Dossier vom Evangelischen Entwicklungsdienst und „Brot für die Welt“
in Zusammenarbeit mit der Redaktion WELT-SICHTEN.

Die Agrarpolitik endet nicht an Europas Grenzen

Die EU-Agrarreform und ihre internationale Verantwortung



Eine Kassiererin in Kamerun verkauft
importierte Milch. Das aus der EU
eingeführte Produkt schadet den
einheimischen Milchbäuerinnen.

Foto: Per-Anders Pettersson / Brot für die Welt

Editorial

Text Edit



Dr. Claudia Warning
leitet das Ressort A des
Evangelischen Entwicklungsdienstes.



Pfarrerin Cornelia Füllkrug-Weitzel
ist Direktorin von „Brot für die Welt“.

Inhalt

3 Im Lichte der internationalen Verantwortung

Die EU-Agrarreform muss eine Landwirtschaft zum Wohl der Menschheit im Blick haben

Rudolf Buntzel und Bernhard Walter

6 Dumping zerstört die Märkte der Armen

Francisco Mari

8 „Wir haben unter den gegenwärtigen Bedingungen keine Chance“

Kommentar von King David Amoah zu Anti-Dumping

11 „Dass die EU die Verantwortung für die Vermeidung von Dumping übernimmt, ist nicht besonders realistisch“

Kommentar von Andrew Mushita zu Schutzmaßnahmen gegen Dumping

13 Futtermittelimporte: der Flächenrucksack unserer Ernährungswirtschaft

Carolin Callenius

14 „Landwirte sollten Anreize erhalten, Eiweißpflanzen anzubauen“

Kommentar von Martin Häusler zu Futtermittelimporten

16 Lebensmittelstandards diskriminieren Kleinbauern

Stig Tanzmann

18 „Die Bedingungen für Erzeugern in Drittländern erleichtern, ohne dass Konsumenten hier dadurch Nachteile erleiden“

Kommentar von Jutta Jaksche zu Lebensmittelstandards

20 Flächenprämien: an die Preisentwicklung anpassen

Rudolf Buntzel

22 „Bauern in Entwicklungsländern profitieren von hohen Weltmarktpreisen oft nicht“

Kommentar von Claire Schaffnit-Chatterjee zu Flächenprämien und Weltmarktpreisentwicklung



Der Hamburger Hafen: eine Drehscheibe für den Export von Agrarerzeugnissen und den Import von Futtermitteln.

Im Lichte der internationalen Verantwortung

Die EU-Agrarreform muss eine Landwirtschaft zum Wohl der Menschheit im Blick haben

| Rudolf Buntzel und Bernhard Walter

Die Reform der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik (GAP) soll bis 2013 abgeschlossen sein. Für die Debatte darum hat der Dachverband der protestantischen Entwicklungsorganisationen in Europa, APRODEV, Positionspapiere entwickelt. „Brot für die Welt“ und EED stellen diese Positionen jetzt einer deutschen Öffentlichkeit vor. Sie konzentrieren sich dabei auf einige Bereiche, zu denen sich die Reform verhalten sollte, um ihrer internationalen Verantwortung gerecht zu werden.

Am 18.11.2010 hat Dacian Ciolos, der Agrarkommissar der EU, seinen lange erwarteten ersten Vorschlag für eine Reform der EU-Agrarpolitik präsentiert. Damit sind wichtige Vorgaben gemacht worden, zu denen sich das EU-Parlament, der EU-Ministerrat, die Mitgliedsländer und die zahlreichen Lobbygruppen verhalten müssen. Auch die protestantischen entwicklungspolitischen Hilfswerke haben sich über die europäische Dachorganisation APRODEV nach eingehender Erörterung der Thematik angenommen. „Brot für die Welt“ und der EED waren maßgeblich an der Entstehung dieser Positionspapiere zur GAP-Reform beteiligt.

Die kritische entwicklungspolitische Debatte um die EU-Agrarpolitik hat eine lange Tradition: Entwicklungspolitisch engagierte Krei-

se der Kirchen und andere nichtstaatlichen Organisationen haben die Auswirkungen der EU-Agrarpolitik schon seit Ende der 1970er Jahre verfolgt. Stand am Anfang die Sorge um den europäischen Agrarprotektionismus im Vordergrund, der den Entwicklungsländern mit ihren Agrarprodukten den Zugang zu den europäischen Märkten beschränkt, kam in den 1980er Jahren stärker die Kritik an der Agrarexportpolitik auf. 10 Jahre lang versuchten die Experten der evangelischen Entwicklungsarbeit aufzuzeigen, wie destruktiv die Gewährung von Exportsubventionen für die Agrarmärkte einiger Entwicklungsländer war: so zum Beispiel Rindfleischexporte nach West- und Südafrika oder Getreideexporte nach West- und Ostafrika.

EU-Reformvorschläge in aller Kürze

Der Agrarkommissar schlägt vor, die Grundstruktur der EU-Agrarpolitik beizubehalten. Die Programme kannten bisher zwei prinzipielle Säulen: eine Säule stellen die Ausgaben für Direktzahlungen an die Landwirte dar, als Ausgleich für Benachteiligungen im internationalen Wettbewerb, Kompensation für frühere Preissenkungen und zur Stabilisierung der Einkommen der Landwirte. Diese Gelder werden auf einer Per-Hektar-Basis gezahlt und sind von der Produktionshöhe und -struktur und aktuellen Marktsituation „abgekoppelt“.

Die Programme der zweiten Säule beziehen sich auf allgemeine Ausgaben für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum, auf die Agrarumwelt, Ausgleich für benachteiligte Gebiete und die Bereitstellung öffentlicher Güter der Landwirte für die Gesellschaft. Die Reformvorstellungen der Kommission sehen jetzt vor, die Abgrenzung zwischen den beiden Säulen aufzuweichen. Die erste Säule soll jetzt auch eine stärkere ökologische Zusatzkomponente erhalten, und in die zweite Säule sollen neue Aufgaben aufgenommen werden, wie zum Beispiel Innovationsförderung, Risikoabsicherung, Klima- und Qualitätsfragen. Übergeordnet sind die Ziele der verbesserten internationalen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft und der Nachhaltigkeit.

Rudolf Buntzel

Die GATT-Verhandlungen der Uruguay-Runde, die 1994 zur WTO-Gründung führten, haben einige der Sorgen aufgenommen und sowohl den Zöllen als auch den handelsverzerrenden Subventionen Grenzen gesetzt. Auch diese entwicklungspolitisch erfreulichen Änderungen wurden analytisch, publizistisch und lobbymäßig von den deutschen kirchlichen Hilfswerken begleitet.

Es hat drei einschneidende Agrarreformen in der EU gegeben, die zu dem heutigen Zchnitt der GAP geführt haben. Sie gingen mit einem starken Systemwechsel einher und haben erhebliche Änderungen für die Landwirte in der EU gebracht. Im Prinzip folg-

ten sie der Logik: weg von der staatlichen Intervention in den Agrarmärkten, stattdessen Förderung der staatlichen Ziele mit Hilfe von Subventionen. Durch das Verschwinden der politikbedingten Überschüsse hat sich dieser Politikwechsel auch für die Entwicklungsländer positiv bemerkbar gemacht.

Allerdings sind seitdem auch schon wieder 20 Jahre vergangen und es wird zunehmend schwierig, den heutigen Steuerzahlern noch die Logik von einer Kompensation für eine Preissenkung zu vermitteln, die so lange her ist. Eine Reform der EU-Agrarpolitik ist allein schon aufgrund ihrer Größenordnung geboten. Immerhin werden etwa 40 Prozent des gesamten EU-Haushalts, rund 50 Milliarden Euro im Jahr, für die Agrarpolitik benötigt. Noch wird das System wohl in seinen Eckpfeilern aufrecht zu halten sein, aber das Ende dieser Agrarpolitik spätestens ab 2020 ist absehbar, sie ist nicht mehr zu finanzieren und zu rechtfertigen. So stellt sich bei vielen Politikern und Kritikern des Systems schon die Frage nach den möglichen Ausstiegsszenarien.

| Niemals endende Dumping-Vorwürfe

Die entwicklungspolitische Kritik an der EU-Agrarpolitik muss heute wesentlich differenzierter und genauer sein als vor 20 Jahren. Die Diskriminierungen sind heute wesentlich struktureller als früher, weniger einleuchtend und verstecken sich hinter einer juristischen Fassade der handelspolitischen Regelungen. Dabei werden heute die Märkte Afrikas kaum weniger stark zugeschüttet mit Billigware aus Europa, die dort unter den europäischen Verkaufspreisen angeboten werden und die einheimischen Bauern und Bäuerinnen von angestammten Märkten verdrängen. Wir treffen bei unseren Recherchen allenthalben auf diese Realitäten, und einige Förderbereiche kirchlicher Entwicklungsarbeit mussten ihretwegen schließen, wie zum Beispiel Hühnerhaltung in Frauengruppen in Westafrika oder Milchkühhaltung durch das Färsenprogramm in Kamerun.

Durchgängig ist der Ruf der EU-Agrarpolitik bei den nichtstaatlichen Organisationen in Afrika, Asien und Lateinamerika denkbar schlecht. Sie wollen es nicht glauben, dass die

Agrarsubventionen der EU (und der USA) „handelsneutral“ sind; sie sehen sich immer noch als Opfer einer aggressiven Agrarmarkteroberung durch die Ernährungswirtschaft des Nordens. Gleichzeitig werden sie von ihren eigenen Regierungen überhaupt nicht unterstützt. Da diese aber nicht gegeben ist, wird in dem Ungleichgewicht zwischen Agrarunterstützung im Norden und Agrarvernachlässigung im Süden eines der ganz großen Ungleichgewichte in der Welt gesehen.

| Neue entwicklungspolitische Themen: Flächenrucksack und Standards

Mit den hohen internationalen Preisen für Nahrungsmittel 2007/08 und jetzt wieder 2010/11, die auch mit hohen Erdölpreisen auf den Weltmärkten einhergingen, nahm der Wettlauf um ackerfähiges Neuland auf der Welt auch durch ausländische Konzerne eine nie gekannte Geschwindigkeit an. Es geht um den Anbau von Biomasse für die energetische Nutzung, aber auch um die Sicherung von Fläche im Ausland für die Ernährungssicherung flächenarmer reicher Staaten. Das Gespenst von „Land Grabbing“ macht die Runde. Das hat auch der Diskussion um die enormen Mengen an proteinreichen Futtermittelimporten Europas – hauptsächlich aus Lateinamerika – eine neue Triebkraft gegeben. Die Frage nach dem virtuellen Landverbrauch unseres Konsums im Ausland – der sogenannte Flächenrucksack unserer Wirtschafts- und Ernährungsweise – hat die entwicklungspolitische Problematik unserer Landnutzung in Entwicklungsländern für die Tierhaltung der Reichen aktualisiert. Dieses früher eher moralische Thema ist hochgradig politisch geworden. Umwelt- und Entwicklungsgruppen fordern gleichermaßen, die Importfuttermittelfrage auf die Tagesordnung der Agrarreform zu setzen.

Die Zugangsfrage von Entwicklungsländern auf unsere Agrarmärkte wurde lange Zeit nicht thematisiert. Doch heute holt uns diese Frage aus ganz anderer Ecke wieder ein: Es geht nicht mehr um Zölle und Tarife, es geht um Standards. Internationale Agrarbeziehungen sind heute bestimmt von der Standardfrage, die Wertschöpfungsketten und



internationale Märkte als „Business-to-Business“- Modelle reguliert. Mit ihrer „Qualitäts-offensive“ und deren Subventionierung durch die EU-Agrarpolitik qualifiziert die EU ihre Produzenten für die neuen Rahmenbedingungen des internationalen Wettbewerbs. Gleichzeitig werden die Kleinerzeuger aus Entwicklungsländern ausgeschlossen und auch die Binnenmärkte in Entwicklungsländern reorganisiert. Die internationale Harmonisierung von Standards greift damit tief in die Gestaltung der Landwirtschaft in Entwicklungsländern ein. Das ist ein weiteres Thema, das die entwicklungspolitischen Hilfswerke agrarpolitisch ansprechen.

Bezugsadressen

5_Fließtext flatter

7_Autorname, 7_Autorentext

| Die EU: politisch ein harter Brocken

Die EU verschließt sich den entwicklungspolitischen Anliegen. Die mannigfaltigen Äußerungen zu Kohärenz des eigenen Handelns, insbesondere dem Abbau der Widersprüche zwischen der Agrar- und Entwicklungspolitik der EU – eignen sich für Rhetorik, aber wenn es um die knallharten Eigeninteressen geht, um Agrarsubventionen und GAP, dann findet sich die internationale Verantwortung nur noch als Chance für wachsende Agrarexporte wieder. Es ist höchste Zeit, dass auch der offizielle Zuschnitt der EU-Agrarpolitik zur Kenntnis nimmt, dass Landwirtschaft heute in einem globalen Rahmen stattfindet und rein europäische eigennützige Ziele nicht mehr die Realitäten abdecken, um die großen Herausforderungen der Zukunft bewältigen zu können.

Dabei ist sich die Agrarkommission sehr wohl der Bedeutung bewusst, die sie in den internationalen Agrarbeziehungen spielt, und umgekehrt, welche Bedeutung diese für die Zukunft der europäischen Landwirtschaft haben. Schließlich hat es die EU geschafft, zum weltgrößten Agrarimporteureur und Agrarexporteureur gleichzeitig aufzusteigen. Nur vollzieht sich die Arbeit dieses Geschäftsbereichs außerhalb der heftigen gesellschaftlichen Debatte um GAP. GAP beschränkt sich auf rein interne Ziele der Agrarpolitik, also darauf, wie der europäische Strukturwandel auf dem Lande politisch begleitet werden soll; die Fragen nach den Außenwirkungen und die in-

An der Bundesstraße zwischen Lucas do Rio Verde und Sinop im Mato Grosso, Brasilien. Der Regenwald musste in den vergangenen Jahren Soja-Monokulturen weichen. Das Soja wird als Viehfutter nach Europa exportiert.

ternationalen agrarpolitischen Verhandlungen über globale Regelwerke sind in der GAP-Diskussion nicht mit einbezogen. Hier agieren die Brüsseler Bürokraten unbeobachtet von der Politik und dem Parlament, aber aufs Engste verflochten mit den Lobbyverbänden der europäischen Agrar- und Ernährungswirtschaft. Schon deshalb ist es so wichtig, diesen Geschäftsbereich mit in die Diskussion zu nehmen: die Diskussion darüber, welche Art von Landwirtschaft wir denn eigentlich in Zukunft zum Wohle der Menschheit betreiben wollen, nicht nur zum Eigennutzen.

| Lediglich eine Themenauswahl

Entwicklungspolitisch sind die hier diskutierten Themenbereiche der EU-Agrarpolitik von hoher Bedeutung. Wenn die EU den entwicklungspolitischen Anliegen gerechter wird, kann dies zu einer verbesserten Ernährungssicherung und weniger Armut führen. EED und „Brot für die Welt“ sind der Überzeugung, dass eine „entwicklungsgerechtere“ EU-Agrarpolitik den langfristigen Interessen der deutschen und europäischen Familienbetriebe nicht zuwiderlaufen. Nur wenn die Agrarpolitik in sich schlüssig ist und der Lösung globaler Zukunftsfragen nicht entgegensteht, kann sie unseres Erachtens nach langfristig nachhaltig sein und auch unseren Landwirten und Landwirtinnen eine Zukunftsperspektive bieten. ||



Dr. Rudolf Buntzel
ist Berater Welternährung
i.E. beim Evangelischen
Entwicklungsdienst.



Dr. Bernhard Walter
ist Referatsleiter des Teams
Ernährungssicherheit,
Landwirtschaft, Klima und
Umwelt bei „Brot für die
Welt“.

Dumping zerstört die Märkte der Armen

| Francisco Marí

Im Mittelpunkt der Diskussion um die Wirkungen der europäischen Intensivlandwirtschaft in den Agrarländern des Südens stehen meist die unzähligen Beispiele von billigen Agrarprodukten aus der EU, die die Märkte der Entwicklungsländer überfluten. Ob Weizen, Hähnchenreste, Milchpulver, Tütensuppen oder Tomatenmark – diese Exporte sind nicht möglich ohne die verschiedenen Subventionen, die unter der Gemeinsamen Agrarpolitik gewährt werden. Daher drängen „Brot für die Welt“ und der EED in ihren Vorschlägen für die Reform der GAP auf ein Ende dieser Dumpingpraktiken und auf die Stärkung von Schutzmaßnahmen der Entwicklungsländer.

Die Situation auf den Agrarmärkten Afrikas und anderer Entwicklungsländer ist oft davon geprägt, dass große Mengen von billigen Lebensmitteln aus den Industrieländern angeboten werden. Lokale Produzentinnen und Produzenten sind von den destruktiven Auswirkungen dieser – teils aus der EU stammenden – Importfluten stark betroffen.

Eine Ursache dafür ist das Bekenntnis der EU zur Liberalisierung des internationalen Handels. Es basiert auf der Vorstellung, dass es auf der Grundlage echten Wettbewerbs zunehmend zu einem Ausgleich der Wettbewerbsbedingungen zwischen heimischen und auswärtigen Produzenten kommt.

Die Rolle der Europäischen Kommission bei der Realisierung von freiem und fairem Wettbewerb beinhaltet aber auch den Schutz der europäischen Produzenten vor internationalen Handelsverzerrungen wie Subventionen oder Dumping, und zwar durch Anwendung handelspolitischer Schutzinstrumente entsprechend der EU-Gesetzgebung und den WTO-Regeln. Gleichzeitig ist die EU erwiese-

Foto: Per Anders Pettersson / Brot für die Welt



nermaßen selbst mitverantwortlich für eine Ungleichheit der Wettbewerbsbedingungen, besonders in den Bereichen Ernährung und Landwirtschaft. Die EU überflutet Entwicklungsländer mit landwirtschaftlichen Produkten zu künstlich niedrigen Preisen, die teilweise unter dem Einkaufspreis des Einzelhandels, teilweise unter dem Verkaufspreis in Europa liegen. Diese Handelsströme sind in der Lage, jegliche Bemühungen von Entwicklungsländern zur Anhebung ihrer heimischen Produktion sowie zur Verbesserung ihrer Ernährungssicherheit und Ernährungssouveränität zu unterlaufen oder zu gefährden.

Dabei definiert das GATT (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen) unfairen Exportwettbewerb eindeutig als Dumping. Dumping ist, wenn ein Produkt im Importland billiger verkauft wird als zum üblichen Verkaufspreis im Exportland.

Seit der Reform der GAP von 1992 und dem Inkrafttreten des WTO-Agrarabkommens (1995) haben Exportsubventionen ihre hervorragende Rolle als exportsteigerndes Instrument eingebüßt. Trotz des Rückgangs direkter Exportsubventionen konnte sich die EU einen erheblichen Anteil auf dem Weltagrarmarkt sichern und ist nun der weltweit größte Agrarexporteur. Wer darüber erstaunt ist, sollte sich vor Augen führen, dass es neben den Exportsubventionen noch andere Formen von Dumping gibt, die zu dieser Entwicklung geführt haben

Dumping mit Hilfe von Exportsubventionen ist ein klarer Fall. Aber auch die Direktzahlungen, als Flächenprämien an alle Bäuerinnen und Bauern gezahlt, ermöglichen es Landwirten, unter den Realkosten zu produzieren und zu verkaufen. Dadurch können Lebensmittelverarbeiter, Agrarhändler und Exporteure die Agrarprodukte ab Hof viel billiger aufkaufen

Dieser Laden in Bamenda, Kamerun, verkauft zahlreiche importierte Nahrungsmittel.



und Überschüsse günstiger exportieren. Andere, neue Formen von Dumping sind jedoch weniger offensichtlich; sie bauen auf Geschäftspraktiken und Produktionssystemen auf, die von der GAP gefördert werden.

Dabei geht es im Wesentlichen um den Trend, Produkte und Märkte auseinander zu dividieren. Das gleiche Produkt kann dabei sowohl Premiumprodukt auf unseren Hochpreismärkten, als auch – quersubventioniert durch den hohen Preis auf dem Hauptmarkt – Billigprodukt auf Randmärkten sein. Andere „neue“ Dumpingformen entstehen zum Beispiel dadurch, dass Supermärkte aufgrund ihrer globalen Kostenrechnung bestimmte Produkte bei lokaler Konkurrenz billiger anbieten können, um Marktmonopole aufzubauen. Der Export von Resten aus der Agrarüberproduktion in den Industrieländern ist eine weitere Dumpingform, zunehmend werden aber genauso sogenannte gekoppelte

Produkte, die bei der Produktion der Premiumware produziert werden, in arme Länder exportiert, ebenso wie Agrarprodukte, die die hohen Standards der Lebensmittelkonzerne an Größe, Farbe usw. nicht erfüllen.

| Ernüchternde Erfahrungen

Diese Situation macht es betroffenen Ländern, insbesondere Entwicklungsländern mit schwachen Handelssystemen, sehr schwer, eine Anti-Dumping-Klage im Rahmen der WTO einzubringen. Die Last des Schadensbeweises liegt derzeit beim betroffenen Importland, während das exportierende Land weiter Dumping betreiben kann, bis es zu einem Streitbeilegungsverfahren vor der WTO kommt. Dies ist eine der größten Schiefen im WTO-Übereinkommen über die Landwirtschaft und untergräbt de facto die Position armer Länder.

Die Erfahrungen von Entwicklungsländern mit dem Versuch, gegen unfaire Handelsfluten Schutzmaßnahmen anzuwenden, sind ernüchternd. Sie treffen dabei dauernd auf eine Vielzahl von Schwierigkeiten: Exporteure kooperieren nicht, bei der Bearbeitung von Anträgen und der Übersetzung von Dokumenten und Nachweisen gibt es Kapazitätsengpässe, der eigene Privatsektor zeigt sich unentschlossen, wenn es darum geht, rechtliche Verfahren anzustrengen. Auch Mangel an Personal und Expertise bei den Behörden ist eine solche Schwierigkeit – und natürlich die Scheu, angesichts des ungewissen Ausgangs finanziell für das ganze Verfahren in Vorleistung zu treten.

Die Entwicklungsländer sehen sich außerdem mit einer EU konfrontiert, die ihr Streben nach defensiven Agrarhandelsmaßnahmen nicht unterstützt, sondern behindert. Es existiert eine Vielzahl von Belegen dafür, dass die EU den Druck der europäischen Agrarindustrie weitergibt und Entwicklungsländer dazu drängt, ihre Märkte für EU-Exporteure zu öffnen.

Ob Entwicklungsländer in der Lage sein werden, klassische Handelsschutzinstrumente wie einfache Zollgebühren, Zollkontingente,

Schutzmaßnahmen, die Befreiung sensibler Produkte von Liberalisierungsverpflichtungen, Ausgleichsmaßnahmen usw. zu nutzen oder nicht, wird von erheblicher Bedeutung für die potentiell schädlichen Effekte der GAP-Reform sein. Die EU sollte, neben ihrer Verantwortung für die Vermeidung von Dumpingeffekten, den Entwicklungsländern auch mehr politischen Gestaltungsraum zum Schutz vor destruktiven Handelsströmen gewähren, die letztendlich durch das EU-System der Lebensmittelezeugung verursacht werden.

| Vorschläge zur Verhinderung von Dumping

EED und „Brot für die Welt“ fordern daher, dass die Verantwortung für die Verhinderung von Dumping, sofern es genügend Verdachtsmomente gibt, beim Exportland liegen sollte – und nicht beim Importland, wie es in den WTO-Handelsregeln festgeschrieben ist. Die EU sollte bei entsprechenden Anschuldigungen verpflichtet sein zu beweisen, dass sie kein Dumping betreibt. Wenn Dumping vorliegt, sollte die EU Entschädigungen zahlen. Um den Umgang mit Dumpinganschuldigungen aus Entwicklungsländern unbürokratisch abwickeln zu können, sollte die EU einen einfachen Beschwerdemechanismus für Dumpingfälle zur Verfügung stellen. Dieser Mechanismus sollte Teil der neuen GAP werden. Entwicklungsländer und zivilgesellschaftliche Organisationen wie Produzentenvereinigungen sollten das Recht haben, diesen Mechanismus anzurufen.

Produkte, die von Subventionen stark profitieren, sollten nicht in Entwicklungsländer exportiert werden. Falls sie doch exportiert werden, sollte der Wert der Subventionen auf den Exportwert addiert oder die Subventionen sollten zurückgezahlt werden. Dann werden die Produkte so teuer, dass sie lokale Erzeugnisse nicht von den Märkten der Armen verdrängen können. ||



Francisco Mari
ist Projektreferent zu
Agrarhandel und Fischerei
beim Evangelischen Ent-
wicklungsdienst.

Kommentar von King David Amoah, Ghana, zu Anti-Dumping

„Wir haben unter den gegenwärtigen Bedingungen keine Chance“

Ghanas Landwirtschaft wird erdrückt von Importfluten, Möglichkeiten zu wirksamer politischer Gegenwehr existieren bislang kaum. Denn die EU setzt die ghanaische Regierung unter Druck und sorgt dafür, dass die europäische Agrarwirtschaft erfolgreich den Weltmarkt erobern und beherrschen kann. Dagegen bieten auch die WTO-Verträge keinen Schutz.

Unsere Landwirtschaft – wie auch unsere gesamte Wirtschaft – steht mit dem Rücken zur Wand. Wir werden von Importen erdrückt, die unsere Produzenten ruinieren und allen Produktivitätsfortschritt zunichte macht. In der Landwirtschaft leiden vor allem die Erzeuger von Geflügel- und Schweinefleisch, von Tomatenmark, Zwiebeln und Speiseöl sowie der gesamte Fleischsektor unter starker Importkonkurrenz aus der EU. Bei Getreide haben die Weizenimporte schon lange unser Grobgetreide (Sorghum, Hirse) ersetzt; das Weißbrot aus Weizenmehl, das zu 100 Prozent importiert wird, ist überall zu kaufen, auch im allerletzten Dorf. Die Importe stellen eine wirkliche Bedrohung der Existenzen von vielen Bauern und Bäuerinnen dar. Eine Schätzung über das Ausmaß der Wirkung gibt es nicht.

So wie der Landwirtschaft ergeht es vielen Wirtschaftsbereichen. Unsere Volkswirtschaft wird systematisch „de-industrialisiert“; so haben wir unsere Schuhfabriken verloren, die gesamte Textilindustrie, Juteverarbeitung, Keksherstellung, unsere Fleischfabriken.

Besonders ärgerlich ist die Zerstörung der Lebensmittelverarbeitung. Wir kommen auf keinen grünen Zweig, denn heute entscheidet sich die internationale Wettbewerbsfähigkeit durch die Effizienz der gesamten Wertschöpfungskette. Alle predigen uns: „Entwicklung durch Wertschöpfungsketten“. Doch wie sollen unsere schwachen Weiterverarbeitungsunternehmen und rudimentären Wertschöpfungsketten in der Frühphase ihrer Entwicklung eine Chance haben gegen die

perfekt organisierten Wertschöpfungsketten der Industrieländer?

Wir glauben, dass die Importkonkurrenz im Agrarbereich „unfair“ ist. Besonders die Lieferungen aus der EU und den USA unterbieten uns mit Hilfe von Subventionen, die den dortigen Erzeugern gewährt werden und die die Erzeugung dort verbilligen.

Unsere Landwirte erhalten keinerlei staatliche Unterstützung, im Gegenteil: Unsere staatliche Agrarberatung wird abgebaut, die Importzölle sind herabgesetzt worden und bewegen sich zwischen 10 und 20 Prozent (im Vergleich zu den höheren Schutzzöllen der USA und der EU), unsere Märkte sind geöffnet worden und die Adern unserer Landwirte liegen bloß; die Auslandsware hat Zugang zu unseren Binnenmärkten ohne Restriktionen, ohne Standards oder technische Handelshemmnisse. So gut wie alles ist bei uns erlaubt. Selbst eine hygienische Inspektion der Waren aus dem Ausland findet an der Grenze so gut wie nicht statt.

Wir erleben immer wieder regelrechte Importfluten. Plötzlich sind auf unserem Markt große Mengen billiger Futtermittel erhältlich, Innereien, Schweinefleisch oder Rindfleischteile, die alles unterbieten. Oder plötzlich schenken uns die Japaner große Mengen an Reis, der auf dem Inlandmarkt konkurrenzlos angeboten wird, um mit den Verkaufsgewinnen unsere Fußballmannschaft „Black Stars“ zu unterstützen. Wenn für die Geflügelmäster das Weihnachtsgeschäft ansteht – denn zu Weihnachten muss ein Huhn auf den Tisch –, kommen große Mengen tiefgefrorenes Fleisch im Hafen an. Die Importeure haben es gezielt auf diese zusätzliche Nachfrage abgesehen. Unsere Tiere sind nicht mehr zu einem lohnenden Preis abzusetzen.

Diese Billigimporte sind unfair. Es handelt sich meist um Ware, die in Europa, Japan oder den USA nicht mehr den Geschmack der Verbraucher trifft, wie zum Beispiel minderwertige Fleischteile, Substandardprodukte oder Ausschussware. Premiumprodukte, die voll mit der Nachfrage in Europa konkurrieren, werden bei uns nicht billiger

Foto: Francisco Mari



angeboten. Was die Standards in Europa aber sind, das bestimmt allein Europa; wir müssen uns anpassen. Die Qualität dieser Ware ist meist nicht befriedigend, zumindest in der Form, in der sie hier bei uns verkauft wird. Doch weil die Ware so billig ist, wird sie gekauft; unsere Geschmäcker richten sich also komplementär zu denen der europäischen Konsumenten aus.

| Öffnung der Märkte unter großem politischen Druck

Die vollständige Öffnung unserer Märkte durch unsere Regierung, die es dieser Ware erlaubt, ohne Zölle und Standards bei uns hereinzukommen, geschieht nicht völlig freiwillig. Die Importe werden begründet mit zu geringen einheimischen Angeboten auf unseren Märkten durch unsere Erzeuger; aber die Beweise, ob das wirklich so ist, bleiben aus. Unsere Regierung richtet sich mehr an dem enormen politischen Druck



Foto links: Hähnchenfleisch aus der EU auf dem Zentralmarkt in Monrovia, Liberia.
Foto unten: Gefrorene Hähnchenteile auf dem Kaneshi-Markt in Accra, Ghana.

Foto: Francisco Mari



der Importeure aus, die eine Art Kartell bilden; viele einflussreiche Politiker betreiben Importfirmen. Und sie richtet sich nach den Wählerschichten in den Städten, die billige Lebensmittel fordern. Volkswirtschaftliche Interessen im Sinne einer Belebung unserer Landwirtschaft spielen in der praktischen Durchführung der Politik keine Rolle, obwohl rhetorisch viel von der neuen Priorität der ländlichen Entwicklung die Rede ist, und obwohl die Mehrheit der Bevölkerung Bauern und Bäuerinnen sind.

Wie können wir erwarten, dass unsere Regierung auf die Bedürfnisse der Mehrheit der eigenen Bevölkerung hört, die größtenteils auf dem Lande lebt, wenn sie so abhängig ist von ausländischer Hilfe? 40 bis 60 Prozent des staatlichen Haushalts kommen von internationalen Gebern, von der Weltbank, dem IWF, der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Zwar wird vorgegeben, dass die sich alle an den politischen Prioritäten unserer Regierung ausrichten,

doch das ist bloße Rhetorik. Unser Land wird von außen regiert. Und alle Geberorganisationen sind sich in einem einig: Unsere Landwirtschaft muss sich durch eine liberale Außenhandelspolitik der Konkurrenz des Weltmarktes stellen. Dieses Dogma steht über allem; die Ziele der Ernährungssicherung oder Armutsbekämpfung müssen sich dem unterordnen, obwohl die Propaganda eine andere ist.

Die GAP der EU ist für uns kontraproduktiv. Wir könnten uns allein ernähren, wir brauchen die Agrarexporte der EU nicht. Doch die Einflussnahme auf unsere Landwirtschaft durch äußere Faktoren, wie Agrarhandel oder internationale Agrarprogramme, behindern eine eigenständige Entwicklung. Gerade der Sektor der Agrarforschung, wo es um eigenständige Innovationen geht, ist stark abhängig von EU-Zuschüssen und wissenschaftlichen Leitbildern der Industrienatio-

nen. Die Vorgaben zur Technologieentwicklung im Agrarbereich kommen eindeutig von außen. Wir können uns nur anpassen, zum Beispiel an die Wertschöpfungsketten und Qualitäts- und Sicherheitsstandards, an die international harmonisierten Gesetze zu Patenten, Saatgut oder Biologischer Sicherheit.

Von einer Teilhabe an den Agrarsubventionen der EU im Rahmen der Wirtschaftspartnerschaften kann keine Rede sein. Wir erleben im Gegenteil, dass sich die Entwicklungshilfe stark den Agraraußenhandelsinteressen der Geber unterwirft. So ist es zum Beispiel ausgeschlossen, dass aus Mitteln der US-Entwicklungshilfe der Reisanbau in Ghana gefördert wird.

Eigentlich gibt es keine handelsneutralen Agrarsubventionen. Für uns ist die Subventionierung der EU-Landwirtschaft nur dann gerechtfertigt, wenn unsere Landwirtschaft im gleichen Maße gefördert würde. Selbst von der Zielmarke, die sich die afrikanischen Regierung 2003 selbst gesetzt haben, wenigstens zehn Prozent des staatlichen Budgets für die ländlichen Entwicklung auszugeben, sind wir in Ghana noch weit entfernt. Wir haben gerade mal acht Prozent erreicht; was das anbelangt, gelten wir dabei sogar noch als Spitzenreiter in Afrika. Eigentlich ist unsere Gesellschaft keinesfalls so arm, wie sie dargestellt wird. Es mangelt nur an politischem Willen.

Europa könnte seine Landwirte ruhig fördern, wenn es ein wirklich überzeugendes „Agrarmodell Europa“ gäbe und wenn seine Landwirtschaft der Ernährung der eigenen Bevölkerung dienen würde. Aber einen Schutz und eine Förderung für eine Agrarwirtschaft zu beanspruchen, die auf Weltmarkteroberung aus ist, ist absolut abzulehnen.

Ich gebe zu, ich beneide die europäischen Landwirte um ihre Unterstützung durch ihren Staat. Wir würden uns etwas Ähnliches wünschen, aber allein für unsere Ziele der Ernährungssouveränität und Armutsbekämpfung.



Foto: ACD/IC

Heute gibt es sie kaum noch:
Geflügel-Kleinmast in Kamerun.
Dumping zerstört die lokale
Ernährungswirtschaft.

niedrige Niveau ein; laut EPA-Vertrag dürfen unsere Agrarzölle nicht über den jetzigen Stand erhöht werden. Der unfaire Wettbewerb unserer Ernährungswirtschaft gegen die Staatssubventionen der EU für ihre Nahrungsproduktion darf nicht zum Gegenstand einer EPA-Revision gemacht werden; das verbietet das Abkommen.

Die EU-Außenpolitik ist zwischen dem Agieren der Handels-, Entwicklungs- und Agrarkommission zerrissen; von Kohärenz keine Spur. Zum Beispiel gibt es im Rahmen von „Aid for Trade“ viel Geld für sogenannten „Kapazitätsaufbau“; aber die Schulung, die hier erfolgt, hat keine praktische Relevanz für unsere Bauern und Bäuerinnen; dagegen gibt es keine praktische Hilfe für die Behebung von gewissen Flaschenhälsen in unserer landwirtschaftlichen Produktion, wie zum Beispiel Traktoren für die Feldbestellung. Da stecken doch handfeste Interessen der EU dahinter, was gefördert wird und was nicht! Deswegen: Wir vertrauen keiner der drei Kommissionen. Nur den Organisationen der Zivilgesellschaft in Europa trauen wir eine uneigennützig entwicklungsfriendliche Intervention zu; mit den meisten von ihnen teilen wir die wichtigsten Prinzipien zu Gerechtigkeit, Entwicklung und Armutsbekämpfung und vertrauen darauf, dass sie sich gegen die Diskriminierung einsetzen.

Wir unterstützen den EED, „Brot für die Welt“ und APRODEV in ihren Bemühungen, im Sinne des Entwicklungsauftrags Einfluss auf den Reformprozess der GAP zu nehmen. Sie sind unsere Partner in dem Bemühen, in den internationalen Agrarbeziehungen mehr Gerechtigkeit zu erreichen. | |



Dr. David King Amoah
ist Direktor der ökumenischen Organisation für nachhaltige Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, ECASARD, in Ghana.

| Kein Spielraum für politische Gegenwehr

Wir haben schlechte Erfahrungen gemacht, wenn unser Parlament einmal verlangt, dass zum Zwecke der Ernährungssicherung die Importzölle für Geflügelfleisch angehoben werden sollen. Der IWF drohte eine Rate zur Entschuldung nicht freizugeben, wenn die Regierungszusage zur Handelsliberalisierung nicht eingehalten und der Parlamentsbeschluss umgesetzt würde. Also wurden die Zollbehörden angewiesen, ihn nicht umzusetzen. Auch eine Verfassungsbeschwerde gegen Unterlassung hat nicht gefruchtet; angeblich gehen internationale Verträge über nationale Parlamentsbeschlüsse.

Wenn wir hören, dass die WTO-Verträge es doch möglich machen, unsere landwirtschaftlichen Importzölle bis zur Höhe der sog. „Bindung“ von 90 Prozent zu erhöhen, dann ist das ein fadenscheiniges Argument. Unsere Regierung besitzt nicht den politischen Freiraum, um die WTO-Regeln für sich ausnutzen zu können.

Dass unsere Regierung zur Abwehr gegen Dumpingangebote der EU das Streitschlichtungsverfahren der WTO nutzt, ist unvorstellbar. Das würde als unfreundlicher Akt angesehen und in der Frühphase diplomatisch erstickt. Ein Antidumpingverfahren eines Entwicklungslandes gegen ein Indus-

trieland hat bisher erst einmal stattgefunden: Vier Sahelländer haben die USA wegen ihrer Baumwollsubventionen verklagt. Sie haben zwar gewonnen, aber die USA haben dann die Verlockungen eines Freihandelsabkommens und ihre Entwicklungshilfe genutzt, um die Länder von einer erfolgreichen Umsetzung des Schlichtungspruchs abzuhalten. Das zeigt, wie groß die Schiefelage des internationalen Handelsrechts ist.

Jetzt ist gerade Ghana dabei, das sog. „Interim-Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPA)“ mit der EU zu unterzeichnen. Wir als Bauernvereinigung haben uns so lange in der „Stop EPA-Kampagne“ engagiert; jetzt stehen wir als Verlierer da. Wie kann eine Freihandelszone zwischen einem so mächtigen Wirtschaftsblock wie der EU und einem solchen unterentwickelten Land wie Ghana zu „fairen“ Bedingungen führen? Die Märkte der EU sind für uns durch die hohen Standards praktisch geschlossen, ihre Ernährungswirtschaft erhält so mächtige Subventionen, ihre Wertschöpfungsketten werden uns übergestülpt, und wir öffnen uns für ihre Waren, Technologien, Businessmodelle, Privatinvestitionen, Patente, Dienstleistungsunternehmen. Wir als Bauernzusammenschluss sehen EPA als eine große Gefahr an.

Ja, die Landwirtschaft ist erst einmal von der totalen Liberalisierung in dem EPA-Vertrag ausgespart. Aber das ist blanke Theorie. Denn die „Stillstandsklausel“ friert unseren Außenschutz auf das bestehende

Kommentar von Andrew Mushita, Simbabwe, zu Schutzmaßnahmen gegen Dumping

„Dass die EU die Verantwortung für die Vermeidung von Dumping übernimmt, ist nicht besonders realistisch“

Die Beurteilung, ob die Handelsströme im Agrarbereich fair sind, kann man nicht denen überlassen, die von unfairen Regeln profitieren. Vielmehr muss diese Bewertung durch ein Gremium von Betroffenen vorgenommen werden, die aus den verschiedensten gesellschaftlichen Bereichen kommen. Sie müssten Klage erheben dürfen gegen die Dumpingpraktiken der Industrieländer.

EED und „Brot für die Welt“ sprechen grundsätzliche Fragen zu den Handelsbeziehungen im Agrarbereich an. Tatsächlich sind heute Globalisierung und internationale Wettbewerbsfähigkeit wesentliche Faktoren, die das Überleben unserer Bauern bestimmen.

Die EU-Agrarproduktion ist sehr intensiv und geht einher mit einem hohen Einsatz an chemischen Mineraldünger und teilweise einer hohen Umweltbelastung. Die hohen Subventionen können zu einer Übernutzung der Boden- und Wasserressourcen führen. Die Bauern in Afrika, die keine Subventionen erhalten, arbeiten noch viel natürlicher und ohne großen Chemieaufwand, den sie sich einfach nicht leisten können. Wir wollen die Agrarprodukte der EU nicht, die so belastet sind mit Rückständen! Unsere Lebensmittel sind viel gesünder.

Diejenigen, die alle Vorteile auf ihrer Seite haben, sind nicht gewillt, von sich aus den Handel fairer zu gestalten. Fairness ist ein ganz anderer Sachverhalt als Wettbewerbsfähigkeit. Nur freiwillige Fairnessregeln könnten Abhilfe bei der Schiefelage der Handelsregeln schaffen.

| Die Anti-Dumping-Regeln der WTO taugen nicht für Entwicklungsländer

Schaffen die internationalen Handelsregeln Gerechtigkeit? Ich sage: Nein! Das WTO-Schiedsgerichtsverfahren ist nicht für die Entwicklungsländer gemacht. Es ist viel zu teuer für uns. Wir haben nicht die juristische Expertise und die technischen Kapazitäten, um bei der WTO gegen das

Dumping der EU anzugehen. Der springende Punkt ist, dass man uns die Last der Beweisführung aufbürdet. Wir müssten nachweisen, dass nach den Anti-Dumping-Regeln der WTO tatsächlich Dumping durch die EU vorliegt. Dazu müsste man umfangreiche Studien auf den europäischen Märkten vornehmen, um die Preise, Kosten und Subventionsmechanismen zu erheben. Das ist zu viel verlangt, das ist keine Alternative für uns. Die Schiefelage des Streitschlichtungsverfahrens der WTO sieht man daran, dass

nicht die Regierungen der Industrieländer vor dem Schiedsgericht der WTO angreifen. Das wäre ein unfreundlicher Akt, der sich politisch rächen würde.

| Eine neutrale Beobachtung der Handelsströme ist erforderlich

Es bedarf folglich einer neutralen Beobachtung der Handelsströme. Unsere Regierungen machen da nichts. Die Beurteilung, ob die Handelsströme fair sind, muss durch ein Gremium von Betroffenen geschehen, die

Foto: Francisco Mari



Demonstration in Nairobi: Afrikanische NGOs protestieren gegen unfaire Handelspraktiken der EU.

bisher kein einzelnes ärmeres Entwicklungsland es geschafft hat, Klage bei der WTO zu führen, geschweige denn sie durchzustehen.

Aber selbst wenn die Regeln gerechter wären, wird der Handel nicht automatisch gerechter. Denn unsere Regierungen würden

aus den verschiedensten gesellschaftlichen Bereichen kommen: Zivilgesellschaft, Gewerkschaften, nichtstaatliche Organisationen, Privatwirtschaft, Bauern. Diese müssten Klage erheben dürfen gegen Dumpingpraktiken der Industrieländer, denn unsere Regierungen sind zu abhängig.

Die Nord-Süd-Vernetzung ist unbedingt notwendig, sonst passiert nichts. Nur der Informationsaustausch und die Recherche vor Ort

Ein lokaler Supermarkt in Njombe, Tansania.
In den Regalen stapeln sich Konservendosen.



Foto: Christof Krackhardt / Brot für die Welt

bringen Klarheit über die wahren Verhältnisse, also ob Dumping vorliegt oder nicht. Beide Seiten müssen dann bei der jeweiligen Regierung einschreiten. Ein Netzwerk im Norden muss zum Beispiel die EU dazu bewegen, den Fall als Dumpingfall anzuerkennen und Abhilfe zu schaffen. Ein Zusammenschluss von Produzenten im Süden muss seine Regierung dazu bewegen, sich bei der Regierung des Exportlandes zu beschweren.

Die NGOs des Nordens haben die Illusion, dass ihre Regierungen auf ihren moralischen Appell „Do No Harm!“ reagieren. Das kommt denen aber gar nicht in den Sinn. Sie geben lieber Entwicklungshilfe, als sich einem Nichtschadensprinzip zu unterwerfen.

Die Regierungen Europas stehen mächtig unter dem Druck ihrer exportorientierten Wirtschaft, die von ihnen die Öffnung von Märkten und Schaffung von kaufkräftiger Nachfrage zum Aufkauf ihrer Waren verlangt. Zu denken, dass die Zivilgesellschaft mit der Forderung durchdringen könnte, dass die EU die Verantwortung für die Ver-

meidung von Dumping übernehmen könnte, ist nicht besonders realistisch.

Zum Beispiel unterstelle ich der EU, dass sie unbedingt das Modell einer hochkommerziellen Landwirtschaft in Afrika verbreiten will. Statt Entwicklung und Armutsbekämpfung zu bringen, geht es um den Transfer von Technologien des Nordens an den Süden. Ein konventioneller Handel – auch wenn er unter faireren Bedingungen ablaufen würde – bringt hier keine Zugeständnisse. Aber mit der Unterstützung durch Entwicklungshilfe kann die EU direkt Einfluss auf unsere Agrarmodelle nehmen und mitbestimmen.

Die EU sollte ihre Landwirtschaft genauso den harten Weltmarktbedingungen aussetzen, wie sie das von uns verlangt. Es ist einfach unmöglich, zwischen „handelsverzerrenden“ und „neutralen“ Subventionen zu unterscheiden; es gibt keine „unschuldigen“ Subventionen. Deswegen sollten alle Formen der Unterstützung in der EU auslaufen. Das ist die einzige Möglichkeit, die Wettbewerbsungleichheit auf den globalen Agrarmärkten wirklich zu bereinigen.

Der Vorschlag von APRODEV, „Brot für die Welt“ und EED, bei der EU einen Ombudsmann einzusetzen, der Beschwerden unterhalb der Schwelle des WTO-Streitschlichtungsfalls entgegennimmt und versucht sie zu schlichten, ist sicherlich progressiv. Doch man sollte einer solchen Institution, die vom Staat kontrolliert wird, nicht trauen. Ohne die erwähnten Plattformen von Zivilgesellschaften im Norden und Süden, die hinter einem solchen Beschwerdefall stehen, ist es kaum realistisch, dass ein solches Verfahren durchgeführt werden kann. Eine Streitschlichtung ohne organisierten Druck und Begleitung wird ins Leere laufen.

| Appelle nutzen nicht gegen Dumping

Ich kann nicht wirklich daran glauben, dass der Appell an die Verantwortung der exportierenden Industrieländer, kein Dumping mehr im Agrarsektor zu betreiben, fruchten wird. Weil wir die mächtigen Länder nicht herausfordern können, setze ich viel mehr Hoffnung auf stärkere defensive Rechte der Entwicklungsländer. Wir müssen unsere Ernährungssicherheit schützen dürfen, unter Ausnutzung aller Ausnahmetatbestände, Schutzklauseln und Vorzugs- und Sonderregeln des WTO-Agrarvertrags, und den erweiterten Forderungen, die noch bei der WTO verhandelt werden. Einen Ausweg sehe ich in den regionalen Zusammenschlüssen in Afrika, die langsam stärker werden. Sie haben vielleicht in naher Zukunft mal den Mut und die Macht, für schwache nationale Regierungen einen solchen Prozess durchzustehen. Aber auch sie werden nur dazu zu bewegen sein, wenn sie von starken Zusammenschlüssen der Zivilgesellschaft in Afrika dazu gedrängt werden. | |



Andrew Mushita
leitet die Organisation
Community Technology
Development Trust (CTDT)
in Simbabwe.

Futtermittelimporte: der Flächenrucksack unserer Ernährungswirtschaft

| Carolin Callenius

Ein hervorstechendes Merkmal des Ernährungssektors der EU ist das Ungleichgewicht zwischen der Menge der Nahrungsmittel tierischen Ursprungs, die in der EU produziert werden, und der verfügbaren Futtermenge. Europas bedeutende Erzeugung von Fleisch- und Milchprodukten ist stark abhängig von dem Import an proteinreichen Futtermitteln. EED und „Brot für die Welt“ setzen sich dafür ein, dass diese Importe reduziert werden und der Bedarf an Futtermitteln anders gedeckt wird.

Im Vordergrund stehen hier die Sojaimporte aus Lateinamerika. Die Eiweißlücke ist haupt-

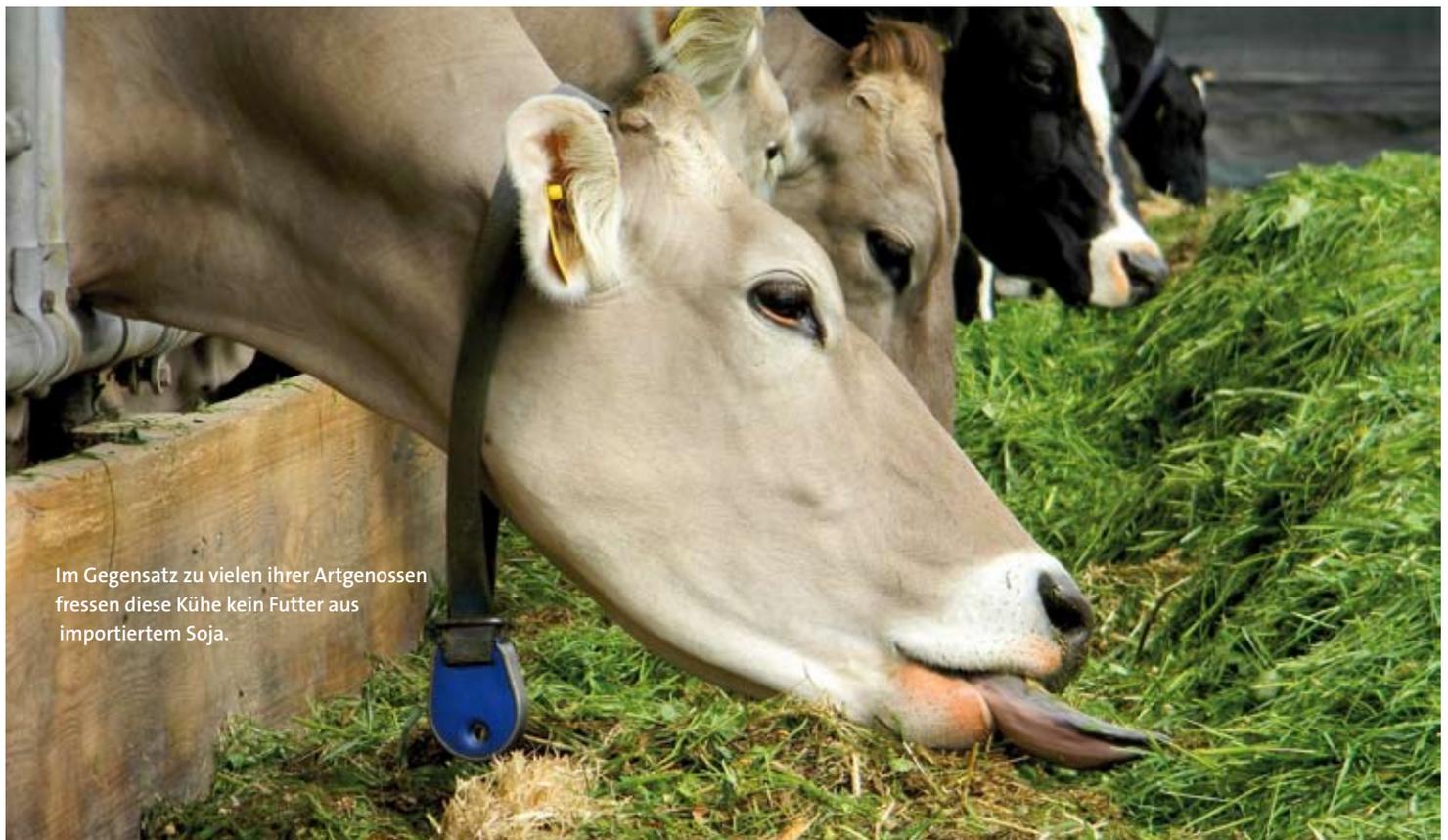
sächlich politikgemacht; sie ist das Ergebnis von sehr niedrigen Importzöllen auf Futtermittel und einer seit Beginn der GAP vor 50 Jahren fehlenden Förderung der eigenen Eiweißquellen. Die große Menge an Futtermittelimporten führt zu erheblichen Problemen sowohl innerhalb der EU als auch im Rest der Welt.

Das EU-Agrarsystem zur Herstellung von Nahrungsmitteln ist ökologisch nicht nachhaltig, da eine der Grundlagen für eine nachhaltige Landwirtschaft der Stickstoffkreislauf ist. Dabei werden die Exkremente aus der Tierhaltung als Nährstofflieferanten wieder auf den Feldern ausgebracht, wo sie die angebauten Feldkulturen düngen. Wenn Tierhaltung und Pflanzenbau auseinander fallen, kann der Stickstoffkreislauf nicht mehr funktionieren. Zusätzlich entsteht, bedingt durch eine logistische Konzentration der Fleischproduzenten, die Importfuttermittel verwerten, ein Prob-

lem bei der Entsorgung der tierischen Exkremente aus den Großmastanlagen. Es gibt zu wenig regionale Ackerfläche für die Unmengen an Gülle in den Futtermittelimportländern. In den Futtermittel exportierenden Regionen entsteht dagegen eine Unterversorgung der Böden mit Nährstoffen. Gleichzeitig sorgt der steigende Bedarf an Futtermitteln in der EU für eine Ausweitung der Sojaproduktion in großen Monokulturen und verschärft die damit verbundenen sozialen und ökologischen Folgen in den Anbauländern.

Die EU-Ernährungswirtschaft ist jedoch nur aufgrund dieser enormen Sojaimporte zu einem der größten Exporteure tierischer Veredelungsprodukte – also von verarbeiteten Lebensmitteln aus Fleisch oder Milch – geworden. Allerdings hat das zur Folge, dass die Exporte von Fleisch und Milchpulver in Entwicklungsländern mit dem Angebot der örtlichen Erzeuger konkurrieren. Diese EU-Expor-

Foto: Hannana / pixelio.de



Im Gegensatz zu vielen ihrer Artgenossen fressen diese Kühe kein Futter aus importiertem Soja.

te sind dann vielfach eine ernsthafte Bedrohung für die Entwicklung einer lokalen Tierhaltung und für Investitionen in eine regionale Nahrungsmittelverarbeitung.

| Europas exterritoriale Ackerflächen

Daher kann eine europäische Verantwortung für eine globale Ernährungssicherung nicht in erster Linie bedeuten, die Exporte Europas zu steigern, um die Hungernden in unserem Ackerland zu ernähren. Vielmehr geht es darum, den Entwicklungsländern zu gestatten, ihre eigene Agrarproduktion auszuweiten, um die lokale Nachfrage nach Nahrungsmitteln auf den einheimischen Märkten zu decken. Die EU-Agrarwirtschaft muss deshalb endlich eingestehen, dass sie nicht einmal in der Lage ist, die europäische Bevölkerung mit den vorhandenen Anbauflächen im gegenwärtigen Umfang zu ernähren. Unsere Unterversorgung an Ackerfläche, vor allem für den enormen Bedarf an Futtermitteln in der Fleischproduktion, wird so zu einer Belastung für die Welt. Um die Beanspruchung der globalen landwirtschaftlichen Nutzfläche durch Europa zu reduzieren, wäre viel getan, wenn die EU ihre massiven Futtermittelimporte aus Entwicklungsländern reduzieren würde.

Eine Studie von Sören Steger vom Wuppertal Institut hat das Konzept der „virtuellen Landaneignung“, also der indirekten Landaneignung für die europäische Ernährungswirtschaft, entwickelt und durchgerechnet. Sie zeigt auf, wie sehr Europa wirklich von Ackerflächen lebt, die sich außerhalb seines eigenen Territoriums befinden. Wenn man alle Agrarimporte – abzüglich der Agrarexporte – auf ihre Flächenbeanspruchung umrechnet, exportierte die EU 2007/2008 eine Erntemenge entsprechend 14 Millionen Hektar, importierte jedoch Agrarerzeugnisse entsprechend 49 Millionen Hektar. 2007/2008 entsprach das einer Differenz von 35 Millionen Hektar; gegenüber 1999/2000 war diese Auslandsflächenbeanspruchung um 10 Millionen Hektar, also um 40 Prozent, gewachsen. Dieser Flächenrucksack unserer Ernährungswirtschaft hat erhebliche externe Effekte. So geht mit seinem Wachstum eine Abnahme der natür-

lichen Habitats einher, wie zum Beispiel Regenwälder und wertvolle biodiverse Savannen. Die Treibhausgasemissionen werden durch die Landumnutzung von Wäldern und Graslandschaften erhöht.

| Vorschläge zum Schließen der Proteinlücke

Die Reform der GAP 2013 muss Maßnahmen vorschlagen, wie die Proteinlücke der EU wenigstens teilweise zu schließen ist. EED und „Brot für die Welt“ schlagen vor, die Produktion von eiweißreichen Feldfrüchten durch Anreize auszudehnen, dabei sollten Instrumente der zweiten Säule der GAP angewandt werden. In der Agrarforschung und Pflanzenzucht sollte man sich auf Leguminosen (Hülsenfrüchte, die zu den eiweißreichsten Pflanzen gehören) und Ölfrüchte konzentrieren und der Futtermittelanbau ein Schwerpunkt bei Ausbildung und Beratung werden – denn es gilt, eine jahrzehntelange Vernachlässigung aufzuholen.

Das Verfütterungsverbot von Tiermehl sollte überprüft werden. Eine qualifizierte Freigabe ist denkbar, ohne neue Risiken bei BSE einzugehen. Allerdings muss Kannibalismus und die Verfütterung von Tiermehl an reine Pflanzenfresser vermieden und die technischen Sicherheitsstandards bei der Herstellung eingehalten werden. Die Grenzwerte für die Nitratbelastung von Grundwasser in der Wasserverordnung der EU sollten reduziert und strikt befolgt und eine verbindliche Fruchtfolge bei den Futterpflanzen eingeführt werden. | |

Literatur

Sören Steger (2005), Der Flächenrucksack des europäischen Außenhandels mit Agrarprodukten, Wuppertal Institut, Papier Nr. 152, März 2005, S. 78

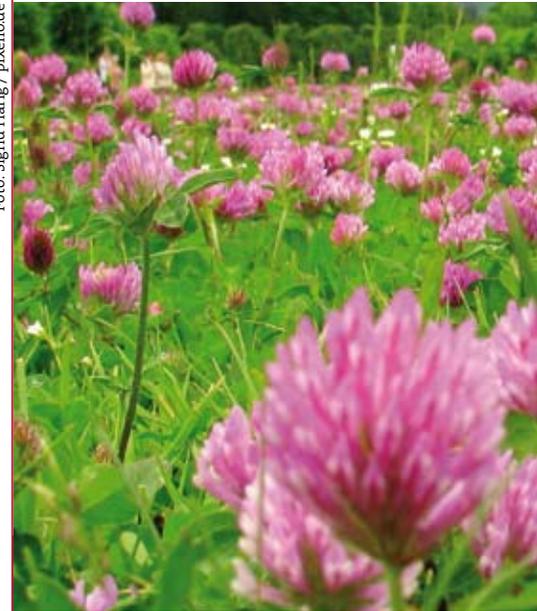


Carolin Callenius leitet die Kampagne für Ernährungssicherheit von „Brot für die Welt“.

Kommentar von Martin Häusling, Abgeordneter

„Landwirte sollten Anbau von Eiweißpflanzen anbauen“

Foto: Sigrid Harig / pixio.de



Nur noch etwa drei Prozent des Ackerlandes in der EU wird für den Anbau von Eiweißpflanzen genutzt, somit werden etwa 80 Prozent oder rund 42 Millionen Tonnen unseres Bedarfs importiert. Hauptsächlicher Einsatzzweck dieser Importe ist die Tierfütterung. Eiweißpflanzen können aber auch in Europa angebaut werden. Nicht nur Soja, sondern auch beispielsweise Ackerbohnen, Lupinen oder Klee kommen für die Fütterung in Frage.

Seit dem so genannten Blair-House-Abkommen der Europäischen Union mit den USA, das den USA zollfreien Marktzugang für Eiweiß- und Ölpflanzen zusichert, ist der Anteil dieser landwirtschaftlichen Kulturen in Europa substanziell zurückgegangen. Den Bedarf an pflanzlichem Eiweiß decken wir hauptsächlich durch Sojaimporte aus Brasilien oder Argentinien, aber auch aus den USA – Tendenz weiter steigend. Die Auswirkungen dieser Abhängigkeit sind vielfältig und werden in dem Lobbybrief von EED und „Brot für die Welt“, „GAP 2013 und der externe Flächenrucksack“, sehr treffend beschrieben.

Das fehlende Angebot von heimischen Eiweißfuttermitteln führt zwangsläufig

Preise erhalten, bauen“



Klee ist eine der heimischen Pflanzen, die an Tiere verfüttert werden können. Er hat einen hohen Eiweißanteil.

Nur wenn wir wieder in kleineren Einheiten produzieren und die Marktmacht einzelner großer Marktplayer durchbrechen, haben landwirtschaftliche Betriebe und Verbraucher wieder eine Chance, den Markt entscheidend mitzugestalten.

| Steuerungsmöglichkeiten für den europäischen Markt

Mit der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) können wir die Weichen neu stellen! Wichtige Stellschrauben für eine anstehende Reform sind im Brief von „Brot für die Welt“ und des EED benannt. Da wir die Entwicklungspotenziale für den Eiweißpflanzenanbau in Europa absolut vernachlässigt haben, müssen wir, wie von EED und „Brot für die Welt“ beschrieben, die Forschung und Entwicklung im Bereich der Eiweißpflanzen stärken oder das vorhandene Wissen gezielt an die Praxis weitergeben. Gerade im Hinblick auf die positiven Eigenschaften der Eiweißpflanzen auf Biodiversität und Bodenfruchtbarkeit sollten Landwirte Anreize erhalten, diese Kultur in der Fruchtfolge einzuführen.

Wir müssen uns wieder auf unseren eigenen Markt besinnen und das Blair-House-Abkommen offiziell beenden. Wir müssen wegkommen von einer industriellen Tierproduktion, die auf Futtermittelimporte angewiesen ist und aufgrund schmaler Gewinnmargen auf Massenproduktion und Fleischexporte setzt.

Wir brauchen nicht nur eine Bindung der Fördergelder für Stallneubauten an Haltekriterien und einen hohen Selbstversorgungsgrad an Eiweißfuttermitteln, sondern generell eine Bindung der Tierhaltung an die Fläche. Es kann nicht angehen, dass Futter für intensive Tierfabriken aus Drittländern importiert wird, und die anfallende Gülle mangels eigener Flächen quer durch Deutschland gefahren wird.

zum Ankauf aus Drittländern. Den Kritikern dieses Systems wird häufig entgegeng gehalten, dass der Import von Soja weitaus günstiger sei als der Anbau von Proteinpflanzen hier in Europa. Inwieweit die absolute Abhängigkeit vom Import für Landwirte und Verbraucher tatsächlich eine „günstige“ Lösung ist, muss aber dringend hinterfragt werden.

Die Preise für landwirtschaftliche Rohstoffe sind besorgniserregend hoch und spätestens seit der Nahrungsmittelkrise 2008/2009 ist klar, dass weder viehhaltende Betriebe noch Verbraucher einen erkennbaren Einfluss auf das Marktgeschehen haben. Im Gegenteil: Von Preisvolatilitäten und Preissteigerungen profitieren hauptsächlich Konzerne, die als Preisspekulanten auftreten. Verbraucher und Landwirte haben das Nachsehen.

Darüber hinaus will die Mehrheit der Verbraucher in Europa keine gentechnisch veränderten Nahrungsmittel, was bei einem Großteil des importierten Sojas der Fall ist. Von daher sollten wir umso mehr von der bisherigen Importstrategie Abstand nehmen.

| Tiermehl in der Fütterung?

Was die Potenziale beim Einsatz von Tiermehl in der Fütterung anbelangt, so sehe ich einen gewissen Unterschied zur Position von „Brot für die Welt“ und des EED.

BSE und andere Krisen haben eindrucksvoll gezeigt, dass in einer industrialisierten Landwirtschaft viele Gefahren lauern. Nicht zuletzt basiert das System der auf Massenproduktion ausgelegten Mega-Tieranlagen auf der Verwertung von Billigfuttermitteln. Der letzte Dioxinskandal hat gezeigt, dass Warenströme in Betrieben unzureichend getrennt werden. Damit wir auf jeden Fall Gefahren wie BSE für die Verbraucher ausschließen können, sollten wir daher auch in Zukunft kein Tiermehl einsetzen. Vollzieht die EU, trotz der bekannten Gefahren, eine Kehrtwende, dann sollten höchstens solche Tiermehle eingesetzt werden, die auch für den menschlichen Verzehr geeignet sind. Im Schadensfall muss das Verursacherprinzip gelten.

Absolut auszuschließen ist, dass beispielsweise Geflügelmehl an Geflügel oder Schweinemehl an Schweine verfüttert wird. Der Einsatz von Tiermehl aus Rindern sollte völlig unterbunden bleiben.

Aber auch die Verbraucher in Europa sind Akteure und angehalten, ihr Konsumverhalten zu überdenken. Die auf billige Massenware ausgelegte industrialisierte Tierproduktion in Europa funktioniert nur auf Kosten eines fehlenden Umwelt- und Tierschutzes sowie auf Kosten der Märkte – und damit der Menschen – in Drittstaaten.

| Steuerungsmöglichkeiten für Drittstaaten

Ich selbst war im vergangenen Dezember im Rahmen meiner Berichterstattung zu Eiweißpflanzen in Argentinien und habe mir vor Ort einige Farmen angesehen. Das allgemein vorherrschende Bild von weiten Prärien, Gauchos und grasenden Rindern entspricht in keinsten Weise mehr der Realität. Moderne Tierhaltung in Argentinien bedeutet Feedlots, in denen Tausende von Rindern zusammengepfercht in engen

Arealen gehalten werden. Argentinien ist darüber hinaus in wenigen Jahren zum drittgrößten Exportland für Soja aufgestiegen. Damit verbunden sind die Verdrängung der eigenen Nahrungsmittelproduktion sowie die Ausweitung von Produktionseinheiten. Die neue Form der großflächigen Landwirtschaft lockt transnationale Konzerne an. Fakt ist, dass etwa 13 Millionen Hektar Land inzwischen an nichtargentinische Kapitalanleger verkauft worden ist.

Die aufgezeigten Entwicklungen in Argentinien sind beispielhaft für Lateinamerika. Unsere Fleischerzeugung in Europa findet statt auf Kosten der Futtermittelherzeugerländer. Trotzdem können sich unsere mittelständischen viehhaltenden Betriebe in Europa kaum mehr am Markt halten, da der Preisdruck, den große Massentieranlagen auf den Markt ausüben, das Wirtschaften in kleinen, nachhaltigen Einheiten kaum mehr möglich macht.

Eine wesentliche Möglichkeit, die prekäre Weltmarktlage zu verbessern, bietet aus meiner Sicht die Einführung von qualifizierten Marktzugängen. Denkbar wären soziale und ökologische Auflagen für Importprodukte. Umgekehrt könnten Zölle für Produkte erhoben werden, die diese Auflagen nicht erfüllen. Damit wäre einerseits der europäische Markt vor minderwertigen Produkten geschützt, andererseits könnten Drittländer die eigenen Märkte stärker auf nachhaltige Produkte ausrichten.

Nutzen wir die Abgaben darüber hinaus, um einen nachhaltigen Entwicklungsprozess in Drittländern zu unterstützen, leisten wir einen nicht unwesentlichen Beitrag für eine nachhaltige Produktion in diesen Ländern. |



Martin Häusling
ist Biobauer und Abgeordneter der Grünen/EFA im Europäischen Parlament.

Lebensmittelstandards dis

| Stig Tanzmann

Im Ernährungs- und Agrarbereich wurden von der EU, von nationalen Regierungen und der Privatwirtschaft viele neue Standards eingeführt. Diese Standards können erheblichen Einfluss auf die Güterströme im internationalen Agrarhandel und auch auf den Binnenmarkt im Exportland haben. Sie müssen – fordern der EED und „Brot für die Welt“ – in Zukunft multinational ausgehandelt werden. Internationale Regeln und Konventionen müssen dabei berücksichtigt und die Entwicklungsländer in die Verhandlungen einbezogen werden.

Produktbezogene Standards und Prozessstandards gewinnen im internationalen Handel mit Nahrungsgütern immer mehr an Bedeutung. Der Export von Rindfleisch und Schweinefleisch aus Brasilien nach Europa beispielsweise wurde völlig unterbunden, weil die EU vielen brasilianischen Schlachthäusern die Zertifizierung für den Export entzogen hatte. Schon länger bestehende Standards, wie im Bereich Lebensmittelsicherheit, werden inzwischen strikter auch im Handel mit Drittländern angewandt. Wer die politische und ökonomische Macht hat, kann Standards setzen, sie definieren und für sich nutzen.

In den internationalen Beziehungen ist das Grundmuster ziemlich klar: Die entwickelten Länder setzen die Standards, und die Entwicklungsländer müssen ihre Standardregeln anpassen. Meistens bilden ethische Werte die Grundlage für Standardsetzungen. Dies ist besonders der Fall bei Standards für die Qualitätssicherung und für die Lebensmittelsicherheit, bei den Transparenzkriterien in der Produktion, dem Tierschutz, beim Umweltschutz oder bei den sozialen Produktionskriterien. Es scheint schwierig zu sein, diese Standards zu hinterfragen, denn sie gründen angeblich nicht auf ökonomischen Eigeninteressen, sondern auf dem Schutz von allgemeinen Werten. Wenn sie mit einer für den Verbrau-

Foto: Christof Krackhardt / Brot für die Welt



cher transparenten Zertifizierung einhergehen, dann verleihen Standards diesen ethischen Maßstäben einen Marktwert.

Je nachdem wie sie definiert werden und wer sie in wessen Interesse nutzt, können solche Standards sehr diskriminierend wirken. Oft können sie sich gegen Kleinproduzenten und Erzeugergruppen in weniger gut organisierten Ländern – sprich: Entwicklungsländern – kehren. Hohe Standards im Lebensmittelsektor machen es Kleinbauern und Kleinbäuerinnen schwer, auf den Märkten der entwickelten Länder ihre Produkte abzusetzen. Standards können leicht zu technischen Handelshemmnissen werden. Wenn die reichen Länder, die die Standardsetzer sind, ihren Erzeugern Subventionen für deren Einhaltung zahlen, während die Erzeuger der armen Län-

kriminieren Kleinbauern



Ananasfrüchte in Uganda. Hohe Lebensmittelstandards machen es Kleinbauern schwer, ihre Produkte auf den Märkten der entwickelten Länder abzusetzen.

die Landwirte viel geringer sind als die Direktzahlungen an die Landwirte.

Die Verknüpfung „öffentliche Zahlungen – Standarderfüllung“ ist hochgradig handelsverzerrend. Das Problem liegt aber nicht im Festlegen von Produktions- und Produktstandards durch die EU an sich; auch nicht unbedingt in der Art der technischen oder finanziellen öffentlichen Unterstützung der EU-Landwirte als Kostenausgleich. Die EU sollte aber einen ausgewogenen und fairen Umgang mit Standards im internationalen Handel praktizieren. Wenn innerhalb der EU Standards gesetzt werden und diese auch für die importierten Erzeugnisse gültig sind, müssen sich diese Standards auf internationalen Abmachungen der Fairness gründen.

Die Importe aus Entwicklungsländern müssen staatlichen und privaten Standards entsprechen, besonders natürlich den gesetzlichen Qualitätsvorgaben. Als „Standardnehmer“ haben die Produzenten der Entwicklungsländer keine Mitbestimmungsrechte oder Verhandlungsmacht. Oft sind die Standards diskriminierend, unnötig, willkürlich, eurozentristisch, hochtechnisch. Sie können den Anbietern aus den Entwicklungsländern unfaire Lasten aufbürden und wirken dann als technische Handelshemmnisse.

Die Bedeutung der privaten Standards im Ernährungsbereich wächst exponentiell. Sie sind meist Teil einer Wertschöpfungskette der europäischen und nordamerikanischen Ernährungswirtschaft und ein Wesensmerkmal von deren Globalisierung. Die meisten der Standards werden von der „aufkaufenden Hand“ (Molkereien, Schlachthäuser, Verarbeiter) betrieben, oft in Verbindung mit dem Endglied, den mächtigen Supermarktketten. Die europäischen Supermarktketten exportieren ihre Standards mit Hilfe ihrer ausländischen Direktinvestitionen und ihrer Beschaffungspolitik bis hin auf die Binnenmärkte der Entwicklungsländer. Die Folge ist, dass sich die dynamischsten Binnenmarktsegmente in

der, die „Standardnehmer“ sind, ohne irgendeine Unterstützung durch ihre Regierungen auskommen müssen, können Standards im internationalen Handel sehr ungleiche Wettbewerbsbedingungen schaffen.

Es gibt aber auch Standardsetzungen, die Kleinerzeugern neue Möglichkeiten bieten. Dabei handelt es sich vor allem um den Handel mit Produkten des ökologischen Landbaus oder des Fairen Handels, soweit sie entsprechend gekennzeichnet und zertifiziert sind; sie stellen Marktnischen im Binnenmarkt oder auch im internationalen Handel mit Premiumprodukten dar.

Die hohen Direktzahlungen an die europäischen Landwirte werden zum Teil damit gerechtfertigt, dass die EU-Landwirte im Vergleich zu ihren Konkurrenten aus Drittlän-

dern hohe Zusatzkosten haben, weil die EU-weiten Standards angeblich sehr hoch sind. Gemeint sind die gesetzlichen Vorschriften für die Lebensmittelsicherheit, die Qualitätssicherung, den Umweltschutz, die soziale Absicherung und den Tierschutz.

Das Argument kann nicht recht überzeugen. Die wirklichen Kosten, abzüglich der Aufwendungen, die auch Landwirte außerhalb der EU für ihre Standards haben, sind niemals von der EU ernsthaft kalkuliert und öffentlich gemacht worden. Außerdem werden die Direktzahlungen flächenbezogen gewährt, während die Standards kaum einen Flächenbezug haben. Unabhängige Studien sind zu dem Ergebnis gekommen, dass die wahren Kosten der Standarderfüllung durch

den Entwicklungsländern immer mehr den Agrexportmärkten angleichen. Produkteigenschaften und Produktionsprozesse in der Art, wie sie von den europäischen Ketten für Europa geregelt werden, mögen dort adäquat sein, können jedoch für den Marktzugang von Kleinproduzenten und -produzentinnen in Entwicklungsländern ernsthafte Zugangsbeschränkungen darstellen. Insofern schwächen Wertschöpfungsketten in Kombination mit den Standards in Entwicklungsländern immer mehr den Zusammenhang zwischen Agrarentwicklung und Armutsreduzierung, der früher einmal eng war.

Die EU-Direktzahlungen für angeblich vom Verbraucher gewünschte hohe Standards helfen den europäischen Landwirten dabei, sich an diese Systemumwälzungen anzupassen. Währenddessen werden die kleinen Bauernbetriebe in Entwicklungsländern in ein Geschäftsmodell hineingezwungen und Marktkräften ausgeliefert, die die Tendenz haben, sie auszuschließen. Es sei denn, sie schaffen es, die hohen Anforderungen technisch und finanziell zu erfüllen, die mit der Qualität, der Lebensmittelsicherheit, der Rückverfolgbarkeit sowie der Kennzeichnung und Dokumentation einhergehen.

| Vorschläge zur zukünftigen Standardsetzung und deren Umsetzung

EED und „Brot für die Welt“ schlagen unter anderem vor, dass in Zukunft staatliche Standardsetzung, die den internationalen Handel betrifft, so weit als möglich auf multilateralen Ebene ausgehandelt wird. Dazu sollte man die international relevanten Regeln und Konventionen heranziehen. Es muss dabei auch ein Anliegen der EU sein, dafür zu sorgen, dass Entwicklungsländer die Chance haben, an den Verhandlungen qualifiziert teilzunehmen und auch später die Möglichkeiten haben, die vereinbarten Standards einzuführen und einzuhalten.

Dieser zukünftige Rahmen sollte auch Teil der EU-gültigen Regeln für die Umsetzung der Corporate Social Responsibility (CSR) für EU-Unternehmen werden. Sie sollen zudem auf die Unternehmenspraktiken im Ausland angewandt werden, besonders wenn EU-Unternehmen in Wertschöpfungsketten des Er-

nährungsbereiches in Entwicklungsländern investieren. Die rechtlich verbindlichen WTO-Verpflichtungen und besonders die dort festgehaltene „Sonder- und Vorzugsbehandlung der Entwicklungsländer“ müssen in die EU-Politik für Nahrungsmittelsicherheit und in die Handelspolitik eingehen. Die GAP 2013 muss sich hierfür explizit aussprechen.

Im Budget von GAP 2013 sollten Mittel für die Umsetzung internationaler Standardregeln eingestellt werden, zum Beispiel Gelder für die Finanzierung von kapazitätsbildenden Maßnahmen für Entwicklungsländer, Anpassungshilfen für Kleinerzeuger, besonders für Kleinbäuerinnen und Kleinbauern, einem Fonds zur Schadensminderung von diskriminierenden Wirkungen von Standards für Produzenten aus Entwicklungsländern und Mittel für die Stärkung der Verhandlungsmacht der Entwicklungsländer bei der internationalen Standardsetzung. Die GAP 2013 sollte auf die weitere Entwicklung privater Standards (GLOBAL-GAP) dergestalt Einfluss nehmen, dass sichergestellt ist, dass Erzeuger aus Entwicklungsländern vor der Standardsetzung hinreichend konsultiert und lokale Bedingungen und spezifische Beschränkungen von Kleinerzeugern berücksichtigt werden.

Bei allen Änderungen der EU-Richtlinien zur Lebensmittelsicherheit muss zuvor eine Überprüfung stattfinden, ob sie Einfluss auf die Möglichkeiten des Marktzuganges von Entwicklungsländern haben. Die EU sollte es zukünftig auch unterlassen, auf Entwicklungsländer politischen Druck auszuüben, dass sie Lebensmittelstandards einführen, die von Industrieländern in bilateralen Handelsvereinbarungen festgelegt wurden, in multilateralen Standardsetzungen vereinbart oder gar durch EU-eigene Regelsetzungen verpflichtend werden. ||



Stig Tanzmann

ist staatlich geprüfter Biolandwirt und Agrarwissenschaftler und als Referent für Landwirtschaft und Welternährung beim EED beschäftigt.

„Die Bedingungen für ohne dass Konsumenten

Lebensmittelstandards sind ein wichtiges Instrument, um Sicherheit und ein hohes Maß an Produkt- und Prozessqualität zu gewährleisten. Doch internationale Standards sind nicht immer so formuliert, dass sie die Präferenzen deutscher Verbraucher widerspiegeln. Auch können sie in Konflikt mit anderen Zielen geraten, etwa wenn Entwicklungsländer dadurch an Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Eine Lösung liegt in der Anerkennung der „Gleichwertigkeit der Erzeugung“.

Die Lebensmittelstandards entwickeln sich analog zu den Handelsbeziehungen. Mit den Transportentfernungen wird beispielsweise ein bestimmter Standard erforderlich, wie verderbliche Produkte zu behandeln sind. Mit unserer Nachfrage nach ganzjährig verfügbaren exotischen Früchten sorgen wir dafür, dass der Handel diesen weltumspannenden Transport organisiert und nehmen so zugleich Einfluss auf die Bedingungen, unter denen dies erfolgt. Gleiches gilt für die Nachfrage nach tierischen Produkten auf der Grundlage importierten Futters. Durch die Nachfrage solcher Produkte geben wir als Verbraucher die Verhandlungsmacht über Standards unbewusst an andere international agierende Akteure, wie zum Beispiel die Futtermittelimporteure, ab. Land Grabbing von Lebensmittelkonzernen in Entwicklungsländern verschärft diese Entwicklung.

| Internationale Standards und die Wünsche der Verbraucher

Es sind längst nicht mehr nur die Staaten, die Einfluss auf die Standards nehmen, sondern zunehmend ist es der global agierende Handel, der die Standards setzt. Diese Entwicklung ist für Verbraucher nicht transparent, denn die Standards werden ihnen gegenüber nicht erläutert, sie dienen der Lebensmittelkette zur Qualitätssicherung. Auch erleben Verbraucher, beispielsweise im Streit zwischen der EU und den USA um Lebensmittelstandards, dass ihre ethischen Anliegen

Erzeugern in Drittländern erleichtern, den hier dadurch Nachteile erleiden“

(etwa in Bezug auf geklonte Tiere oder die Agrogentechnik) zu wenig Berücksichtigung finden. Dieses Bedürfnis steht auch im Widerspruch zur Forderung von EED und „Brot für die Welt“, dass in Zukunft Standards so weit als möglich auf multinationaler Ebene ausgehandelt werden sollen.

Lebensmittelstandards nicht generell senken

Es besteht ein Konflikt zwischen den Zielen, die Verbraucher über Lebensmittelstandards erreichen wollen (Lebensmittelsicherheit), und dem Ziel, die Entwicklungsländer nicht zu diskriminieren. Der Konflikt lässt sich nicht dadurch lösen, Standards generell zu senken.

Verbraucher orientieren sich bei der Bewertung der Lebensmittelsicherheit an den Grenzwerten der staatlichen Risikobewertung. Kein europäischer Verbraucher würde Mykotoxine oder andere gesundheitsschädigende Stoffe über diesen Wert hinaus in Lebensmitteln akzeptieren. Doch europäische Standards können beispielsweise im Arbeits- und Umweltschutz und hinsichtlich der Lebensmittelsicherheit auch für Drittländer von Nutzen sein. Lebensmittel mit gesundheitsgefährlichen Inhaltsstoffen gelangen oft in Länder, deren Lebensmittelüberwachung nicht sichergestellt ist.

Eine Möglichkeit, die Konflikte mit entwicklungspolitischen Zielen abzumildern, bestünde darin, die Kosten für die Erfüllung der verschiedensten Standards der Zielmärkte zu reduzieren. So hat eine von der GTZ (jetzt GIZ) beauftragte Studie gezeigt, dass Entwicklungsländer profitieren würden, wenn die Standards von Seiten der USA und Europas gleich wären. Denn das Bedienen verschiedener Standards führt zu höheren Kosten. Für uns Europäer wäre das allerdings keine erstrebenswerte Lösung. Denn eine Angleichung der Standards mit den USA würde vielfach einen Rückschritt in Europa bedeuten.

Mangosaft-Verarbeitung im peruanischen Pucapucro: auf hohe Qualität wird großen Wert gelegt.

Subventionen für die Landwirtschaft in Europa müssen effizienter eingesetzt und deutlich qualifiziert werden. Doch werden die Standards nach gesellschaftlichen Interessen gesetzt, dann akzeptieren wir eine Besserstellung der einheimischen Landwirte gegenüber Produkten aus anderen Teilen der Welt, um gehobenen Verbraucherverwünschen,

zum Beispiel an eine regionale Erzeugung, gerecht werden zu können. Ohne Zweifel bestehen aber Möglichkeiten, die Bedingungen für Erzeuger in Drittländern zu erleichtern, ohne dass damit Nachteile für die europäischen Verbraucher verbunden sind. Anpassungshilfen für Kleinerzeuger, zum Beispiel in der Qualitätssicherung, sollten geleistet

Foto: Thomas Löhnes / Brot für die Welt



und Zusammenschlüsse dieser Bauern gefördert werden.

Neben sicheren Produkten wünschen Verbraucher zunehmend, dass die Produkte aus ihrer Region kommen. Gleichzeitig importieren wir aber auch zunehmend Produkte, die nach europäischen Vorgaben, beispielsweise aus der EU-Öko-Verordnung, in Drittländern produziert werden. Der Handel mit Produkten des ökologischen Landbaus oder des Fairen Handels kann – darauf weisen auch der EED und „Brot für die Welt“ hin – Kleinbauern Alternativen ermöglichen. Allerdings entwickeln sich die Märkte in diesen Segmenten zunehmend analog zu den konventionellen Handelsströmen. Auch in diesem Bereich werden damit ungleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen den Erzeugern innerhalb der EU und Drittländern geschaffen.

| Gleichwertigkeit der Erzeugung

Die Verbrauchervünsche haben dann eine diskriminierende Wirkung, wenn Drittländern die Gleichwertigkeit in der Erzeugung nicht zuerkannt wird. Gleichwertig heißt, dass die Produkte nicht in gleichen Prozessen erzeugt worden sind, aber in einer vergleichbaren Weise, bei der die lokalen Besonderheiten berücksichtigt wurden. Verbrauchersicherheit und Lebensmittelqualität sind weltweit machbar, die Techniken dazu variieren. Für die Erzeugung solcher gleichwertiger Produkte sind flexible Anpassungen an die gesetzlichen Regelungen in der EU notwendig. Bei der EU-Öko-Verordnung sind dies die Vorgaben zur landwirtschaftlichen Produktion und Verarbeitung, die an klimatisch andere Verhältnisse angepasst werden müssen. Problematisch aus Verbrauchersicht ist, dass die Kommission zunehmend darüber entscheidet, was gleichwertig ist, und nicht mehr die Parlamente oder gar die Verbraucher. Verbraucher wünschen, dass die Her-

kunft der Drittlandware einfach erkennbar ist und erläutert wird, warum die Produkte von gleichwertiger Qualität sind.

Auch interessieren sich immer mehr Verbraucher für die ethische und soziale Dimension der Erzeugung. Kriterien der „Corporate Social Responsibility“ sollten daher auf die Unternehmenspraktiken im Ausland angewandt werden. Dies könnte eine Bedingung sein, die im Rahmen der Qualitätspolitik der EU gestellt wird. Mit der Qualitätspolitik und den dazugehörigen Verordnungen hat die EU einen Rahmen geschaffen, der die Qualität von Produkten definiert. Bestandteil dieser Verordnungen sind Vermarktungsnormen und

Kennzeichnungsregeln, beispielsweise für geschützte Ursprungsbezeichnungen. Mit diesem europäischen und für alle anderen Länder geöffneten Instrument können auch Erzeuger in Drittländern eine von Verbrauchern geschätzte Qualität erzeugen und vermarkten – und dabei die Rohstoffe einer definierten Region nutzen.

Faire wirtschaftliche Beziehungen können nur dann gelingen, wenn sich die Partner in allen Ländern an einer Landwirtschaft und Lebensmittelverarbeitung orientieren, die einen schonenden Umgang mit den eigenen Ressourcen und denen anderer Länder erreicht. Die EU-Agrarpolitik muss einen Rahmen schaffen, in dem eine nachhaltige, ertragreiche landwirtschaftliche Erzeugung erfolgreich sein kann. Konsequenter wäre es daher, nachhaltige Erzeugungssysteme, wie den ökologischen Landbau, zu fördern. | |



Jutta Jaksche ist Referentin für Ernährungspolitik und Lebensmittelqualität beim Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv).

Flächenprämie

Foto: Stephan A. Lütgert / pixelnode



| Rudolf Buntzel

Die GAP benötigt einen Mechanismus, um in Zeiten hoher Weltmarktpreise ihr internes Prämiensystem mit ihrer internationalen Verantwortung auszugleichen. Angesichts der zu erwartenden weltweiten Verknappung und Verteuerung von Nahrungsmitteln soll dieser vorgeschlagene Mechanismus einen Weg aufzeigen, wie die EU langfristig aus dem zunehmend überflüssig werdenden Subventionssystem aussteigen kann.

Das Unterstützungssystem der GAP hat keinen Bezug zu den Preisbewegungen auf den internationalen Agrarmärkten. Die Weltmarktpreise schlagen sich relativ schnell auf

en: an die Preisentwicklung anpassen



Neben dem Marktpreis für ihr Getreide oder sonstige Agrarprodukte erhalten europäische Bauern vom Staat eine Zahlung für jeden Hektar Land, den sie bebauen.

die Erzeugerpreise in den entwickelten Ländern nieder. Wenn Weltmarktpreise niedrig sind, sind die EU-Bauern verhältnismäßig schnell negativ davon betroffen. Steigen sie, profitieren die europäischen Bäuerinnen und Bauern von den besseren Markterlösen bei gleichbleibenden Direktzahlungen. Je höher die Marktpreise steigen, desto stärker stellen die Direktzahlungen „windfall profits“ dar: unverhoffte Gewinne, die durch allgemeine Veränderungen der Marktsituation entstehen.

Die langfristige Weltmarktentwicklung tendiert aber nach überwiegender Mehrheit der Prognosen zu steigenden Agrarpreisen. Die Marktsituation der letzten vier Jahre bestätigt diese Annahme. Allerdings haben auch die Geschwindigkeit und die Stärke der Preisschwankungen stark zugenommen – eine Situation, die ebenfalls europäische Landwirte in ihrer Planungssicherheit beeinträchtigt.

| Direktzahlungen können schädlich sein

Der Vorteil von den gestiegenen Marktpreisen bei gleichbleibenden Direktzahlungen ist ambivalent, denn diese Transferleistungen sind in einer Hochpreisphase nicht nur unnötig, sondern können auch schädlich sein. Denn sie verstärken die Marktanreize zur Produktivitätssteigerung überproportional. Dadurch können sie bewirken, dass Flächen bei hohen Weltmarktpreisen noch intensiver, mit noch mehr Düngereinsatz, genutzt werden, um den Ertrag mengenmäßig zu steigern und den Zufallsgewinn mitzunehmen.

Sie können die Marktanreize zur Produktivitätssteigerung verstärken und können dadurch zu einer intensiveren Agrarproduktion durch erhöhten Inputbesatz (mineralischer

Dünger, Pflanzenschutz, Energie) führen. Auf diese Weise kann nicht nur eine zusätzliche Umweltbelastung subventioniert werden, sondern auch eine Produktionssteigerung über das hinaus, was die langfristige Marktnachfrage hergibt. Umso drastischer kann der Preiseinbruch nach der Hausse ausfallen, und die Mehrproduktion kann zu einer subventionierten Markteroberung auf den Weltmärkten führen. Die Preisschwankungen können stärker ausfallen, verglichen mit einer Situation ohne staatliche Transfers.

Die gestiegenen Weltmarktpreise übertragen sich auf die Erzeugerpreise der Landwirte in den Entwicklungsländern nur unzureichend. Das liegt an der schlechten Infrastruktur, den schwach ausgebauten Kommunikationsmitteln und einer staatlichen Marktintervention, in der Regel zugunsten der Verbraucher, die preisgünstige Lebensmittel wollen. Die europäischen Agrexportureure haben sich diesen Umstand zunutze gemacht. Sie konnten in der Hochpreisphase ihre Weltmarktanteile ausdehnen. Dabei war die massive Unterstützung durch die Extragewinne der staatlichen Transferleistungen in der EU hilfreich.

Während sich das Agrobusiness weltweit über höhere Agrarpreise freut, zeigen sich die Regierungen der Geberländer von Nahrungsmittelhilfe zurückhaltend. Das passiert ausgerechnet in Zeiten, in denen die internationale Nahrungsmittelhilfe am dringendsten benötigt wird, denn die Armen auf der Welt können sich die teuren Nahrungsmittel nicht mehr leisten. Bei hohen Nahrungsmittelpreisen ziehen es Geberländer vor, ihre Getreidereserven auf den lukrativen Weltmärkten zu verkaufen, statt sie an die internationale Gemeinschaft für humanitäre Zwecke zur kurzfristigen Abwehr von Hungersituationen bereitzustellen.

| Vorschläge zur Einschränkung der EU-Agrarzahlungen bei hohen Weltmarktpreisen

Es soll eine Verbindung zwischen dem System der Direktzahlungen und der Marktsituation hergestellt werden, die folgendermaßen aussehen könnte: Steigt der allgemei-

ne durchschnittliche Preisindex für Agrarprodukte auf dem Weltmarkt, werden die Direktzahlungen der EU graduell reduziert. Diese Reduzierung könnte in drei Stufen erfolgen: 20 Prozent Kürzung bei einem Preisindexanstieg von mehr als 50 Prozent, 40 Prozent Kürzung bei einem Indexanstieg von mehr als 80 Prozent und 60 Prozent Kürzung bei einem Anstieg von mehr als 120 Prozent.

Diese Kürzungen beziehen sich, sollte es ein Greening in der ersten Säule der GAP geben, nur auf die Basisprämie: Die Direktzahlungen sollten stärker an die Erfüllung von Umweltauflagen gebunden werden. Zahlungen, die auf ökologischen Leistungen beruhen, müssen davon ausgenommen sein.

Die durch diese Senkungen erzielten Ersparnisse im Haushalt der EU sollen nicht an die Mitgliedsländer zurückfließen. Vielmehr sollen sie automatisch in einen Finanzierungsmechanismus übergehen, mit dem die weltmarktbedingten Folgeprobleme gelindert werden, die die Entwicklungsländer mit den größten Ernährungsproblemen haben. Ein Schwerpunkt soll die Umsetzung der Verpflichtungen sein, die durch die Nahrungsmittelhilfekonvention für die EU festgelegt werden.

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

Dr. Rudolf Buntzel

ist Berater Welternährung i.E. beim EED.

Kommentar von Claire Schaffnit-Chatterjee, Deutsche Bank, zu Flächenprämien und Weltmarkt

„Bauern in Entwicklungsländern profitieren Weltmarktpreisen oft nicht“

Bei fast einer Milliarde Menschen auf der Welt, die hungern, ist die globale Ernährungssicherung eine ernsthafte Herausforderung. Als wesentlicher Agrarimporteur und -exporteur trägt die EU zur globalen Ernährungssicherung bei, und sie hat definitiv eine große Wirkung auf die Agrarmärkte der Entwicklungsländer. Die Direktzahlungen an die europäischen Bauern an die Weltmarktpreise zu binden ist eine attraktive Idee, sie ist aber schwierig umzusetzen.

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) erfüllt eine wichtige Aufgabe für die Nahrungsmittelversorgung der EU-Bürger; gleichzeitig beeinflusst sie aber auch den Hunger in Entwicklungsländern. Interventionsmaßnahmen beim Handel haben meist einen direkten Einfluss auf den Süden. Ein Beispiel: 2007-2008 hat die EU die Importzölle auf Getreide ausgesetzt. Dadurch stiegen die Inlandspreise nicht so stark wie die Weltmarktpreise. Das Ergebnis war, dass die Landwirte in der EU sich weiterhin leisten konnten, importiertes Getreide an ihr Vieh zu verfüttern. Gleichzeitig mussten die Ärmsten auf der Welt darum kämpfen, genug zu essen zu bekommen. Ein anderes offensichtliches Beispiel dafür, wie die GAP Hunger bewirkt, ist, wenn infolge von Exportsubventionen billige EU-Agrarerzeugnisse mit der lokalen Produktion im Süden konkurrieren.

| Direktzahlungen beeinträchtigen Erzeuger im Süden

Direktzahlungen unter der GAP unterstützen europäische Landwirte und beeinträchtigen damit auch Erzeuger im Süden, die unter viel schwierigeren Bedingungen ihre Produkte anbauen. Der EED und APRODEV stellen fest, dass diese Auswirkung der Direktzahlungen in Zeiten hoher Weltmarktpreise noch größer sei, weil Bauern im Süden noch einen weiteren Nachteil hätten. Und tatsächlich: Die Bauern in den Entwicklungsländern profitieren – anders als die

Foto: Christof Krackhardt / Brot für die Welt



Landwirte in den entwickelten Staaten – von höheren Weltmarktpreisen oft nicht.

Das hat verschiedene Gründe. Die meisten Kleinbauern im Süden kaufen tendenziell mehr Nahrungsmittel zu als sie verkaufen. Dadurch sind sie als Konsumenten von den höheren Nahrungsmittelpreisen stärker betroffen, als wenn sie selber genügend erzeugen. Zweitens werden sie in der Regel von gestiegenen Betriebsmittelpreisen stärker in Mitleidenschaft gezogen als ihre Kollegen im Norden. Drittens werden höhere Weltmarktpreise oft nicht vollständig an die Produzenten im Süden weitergereicht. Denn die Lebensmittelpreise werden oft staatlich kontrolliert – das nützt vor allem den Verbrauchern in den Städten – oder die Regierungen greifen zu Handelsmaßnah-

von hohen



Ein Bauer in Bangladesch transportiert Zucchini und anderes Gemüse zum Markt.

Entwicklungsländern Unterschiede gibt. Die Direktzahlungen können auch die Agrexporte aus der EU erhöhen und so ihre Anteile auf den Weltmärkten auf Kosten der nicht subventionierten Landwirte in den Entwicklungsländern ausdehnen.

Diese Sorge ist sehr aktuell, denn die meisten Experten für die internationalen Agrarmärkte rechnen damit, dass in Zukunft die Preise für Nahrungsmittel immer häufiger nach oben hin ausschlagen und sich der langjährige Abwärtstrend umkehrt. Gleichzeitig machen die Subventionen bei niedrigen Weltmarktpreisen einen höheren Teil des Einkommens der Bauern in Europa aus.

Die Direktzahlungen der EU an die Weltmarktpreise zu binden, wie der EED und APRODEV es vorschlagen, scheint daher eine gute Idee zu sein. Das könnte verhindern, dass die EU-Landwirtschaft zusätzliche Vorteile bezieht, wenn die Preise hoch sind. Damit würden schädliche Auswirkungen auf die Entwicklungsländer gelindert. Auch würden Mittel im EU-Haushalt frei, die für andere Zwecke umgewidmet werden und dorthin fließen könnten, wo sie mehr gebraucht werden.

| Schwierig umzusetzen

Eine solche Koppelung praktisch umzusetzen, ist aber kompliziert. Denn nicht alle Teile der Landwirtschaft profitieren gleichermaßen von gestiegenen Weltmarktpreisen. Es wäre sicherlich schwierig, einen Index zu finden, der die Einkommenssituation der EU-Landwirtschaft insgesamt gut widerspiegelt. Eine weitere Schwierigkeit bei der Umsetzung sehe ich darin, dass höhere Marktpreise nicht automatisch auch zu höheren Betriebseinkommen führen, wenn gleichzeitig auch die Preise für

Betriebsmittel wie Dünger und Treibstoff steigen. Aufgrund der zweiseitigen Verbindung zwischen Landwirtschaft und Energie – die Agrarproduktion ist mit einem hohen Energieaufwand verbunden und gleichzeitig erzeugt sie Energie durch Biomasse – sind die Preise für Erdöl und Nahrungsmittel immer enger aneinander gekoppelt. Höchstwahrscheinlich werden Ausschläge der Nahrungsmittelpreise begleitet sein von ebensolchen Ausschlägen der Preise für Diesel und mineralische Düngemittel.

Grundsätzlich ist anzumerken, dass die Direktzahlungen der GAP in ihrer gegenwärtigen Form ihre Legitimation verlieren. Um den langfristigen Anforderungen zu

begegnen, kommen zunehmend andere Formen der Einkommensübertragung ins Gespräch: Zahlungen an Landwirte, wenn sie öffentliche Güter bereitstellen. Es würden dann Betriebsformen gefördert, die für die Umwelterhaltung wichtig sind,

wie zum Beispiel Bodenerhaltung, Wasserkonservierung, Kohlenstoffspeicherung, Biodiversität. Diese Art der Unterstützung könnte dazu beitragen, die natürlichen Ressourcen zu erhalten und gleichzeitig auch die Frage nach der langfristigen Ernährungssicherung anzugehen. Es ist wichtig, alle Aspekte der Wirkungen der GAP zu berücksichtigen und die kurz- und langfristigen Effekte, die EU-internen und die globalen, gemeinsam zu lösen. ||

Literatur

Deutsche Bank Research, Where are food prices heading?, Frankfurt, März 2011



Dr. Claire Schaffnit-Chatterjee

ist Senior Analyst der Forschungsabteilung der Deutschen Bank in Frankfurt/Main.

men wie zum Beispiel Exporteinschränkungen oder Exportsteuern. Diese politischen Interventionen beschränken den Fluss von Gütern und Marktinformationen noch zusätzlich zu der schlechten Infrastruktur und den mangelhaften Informationssystemen. Dass Bauern auf höhere Preise reagieren und mehr produzieren, wird dadurch behindert.

Aus diesem Grund ist es tatsächlich wahrscheinlich, dass bei steigenden Weltmarktpreisen die Direktzahlungen der EU, die Europas Bauern zusätzlich zu den gestiegenen Gewinnen erhalten, die Nord-Süd-Spaltung verstärken – auch wenn es sowohl innerhalb der EU als auch unter den

Dieses Dossier ist eine Beilage zur Ausgabe 7/2011 von WELT-SICHTEN.

Konzept und Redaktion:
Francisco Mari (EED),
Anja Ruf (im Auftrag von WELT-SICHTEN)

Gestaltung: Angelika Fritsch, Silke Jarick

Verantwortlich i.S.d.P.:
Jürgen Reichel (EED)

Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers wieder.

Redaktion „welt-sichten“
Postfach 50 05 50
D-60394 Frankfurt/Main
www.welt-sichten.org

Knappes Land

Ressourcenknappheit und Konkurrenzen um landwirtschaftlich genutzte Flächen sind weitgehende Folge unseres Konsums und Lebensstils. Der ökologische Fußabdruck rechnet unseren jährlichen Verbrauch an natürlichen Ressourcen wie Weideland, Wald, Ackerland, bebauten Land etc. in Fläche um, und er zeigt: Wir leben bei der Natur auf Pump. Die unterschiedliche Größe des Fußabdrucks in den Ländern des Nordens und des Südens weist darauf hin: Wir müssen unseren Konsum gründlich verändern, damit alle Menschen, auch in den Ländern des Südens, ihr Recht auf Nahrung wahrnehmen können.

Postbank Köln 500 500 500 | BLZ 370 100 50
www.brot-fuer-die-welt.de



Im Verbund der
Diakonie

Mitglied der
actalliance

Brot für die Welt