

**Ergebnispapier im Dialogprozess der Kampagne
„Niemand isst für sich allein“ von „Brot für die Welt“**

06. März 2008

Neue Agrarpolitik für Bäuerinnen und Bauern in Nord und Süd – Beispiel Milch

1. Einleitung

Insgesamt leben weltweit drei Viertel der mehr als 850 Millionen hungernden und unterernährten Menschen im ländlichen Raum – eben dort, wo Nahrungsmittel produziert werden.

Dies bestätigen Maria Cleofe Bernardino und Laurence Padilla von der Bauernorganisation PCART von den Philippinen. „Aufgrund von fehlenden Geräten und Methoden können viele Bauern in den entlegenen Gebieten ihre Familie nur während 3 Monaten im Jahr mit dem Grundnahrungsmittel Reis versorgen, die übrige Zeit ist die tägliche Mahlzeit nicht gesichert.“

Bereits beim Internationalen Landfrauenkongress von „Brot für die Welt“ in Kooperation mit der AbL und dem Landfrauenverband Württemberg-Baden im Jahr 2005 haben die Teilnehmerinnen aus verschiedenen Entwicklungsländern und Deutschland in einem zweiwöchigen Dialog gemeinsam Mechanismen identifiziert, die zu einer Gefährdung der Lebens- und Wirtschaftsbedingungen für die ländliche Bevölkerung führen, und allgemeine Handlungsvorschläge an die Politik formuliert. Dieser Dialog wird in dem Projekt „Dialog zwischen Nord und Süd“, initiiert von „Brot für die Welt“ und der AbL, fortgeführt und am Beispiel Milch konkretisiert. Der Dialog wurde auf Grundlage des vorliegenden Papiers geführt.

Als ein wesentlicher Gefährdungsmechanismus wurde die Art und Weise der Handelsliberalisierung ausgemacht, die durch die Verhandlungen in der Welthandelsorganisation (WTO), durch die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs) zwischen EU und AKP-Staaten¹ sowie durch andere bilaterale Abkommen mit einzelnen Staaten weiter vorangetrieben wird. Die Verhandlungen werden bestimmt von den Interessen des weltweit operierenden Einzelhandels, transnationaler Handelskonzerne sowie internationaler Konzerne der Agrar- und Ernährungsindustrie und drohen, das Leben und die Existenz für Landarbeiterfamilien und bäuerliche Betriebe in Süd und Nord zu gefährden. Das untergräbt die Ernährungssouveränität.

In diesem Ergebnispapier stellen wir unsere gemeinsamen Leitprinzipien für neue Agrarhandelsregeln vor. Sie folgen nicht allein der internationalen Marktlogik, sondern stellen den Markt in den Dienst der gesellschaftlichen, entwicklungspolitischen und bäuerlichen Interessen. Am Beispiel Milch wird die EU-Agrar- und Handelspolitik mit ihren Folgen für Bäuerinnen und Bauern in Nord und Süd skizziert. Abschließend haben Bäuerinnen und Bauern aus Deutschland und Vertreterinnen und Vertreter von Bauernorganisationen in Afrika, Asien und Lateinamerika gemeinsame Handlungsvorschläge an die Politik abgestimmt.

Anlass für diesen Dialog war nicht zuletzt die Ankündigung der EU-Kommission für das Jahr 2008, die in 2003 verabschiedete Agrarreform überprüfen zu wollen. Diese Überprüfung wird auch Gesundheitscheck (Health Check) genannt. Es gibt in der Tat Gesundheitsprobleme in der EU-Agrar- und Handelspolitik. Wir haben die Vorschläge der EU-Kommission „Vorbereitung auf den GAP-Gesundheitscheck“ vom 20. November 2007 in unseren Dialog und in diesem Papier aufgenommen und bringen unsere gemeinsamen Handlungsvorschläge in die öffentliche und politische Debatte ein,

¹ Rund 80 Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks – meist ehemalige Kolonien Europas

um den Health Check mitzugestalten. Denn am 20. Mai 2008 wird der legislative Vorschlag der EU-Kommission erwartet.

Der „Dialog zwischen Nord und Süd“ findet im Rahmen der Kampagne „Niemand isst für sich allein“ von „Brot für die Welt“ statt. Mit dieser Kampagne informiert „Brot für die Welt“ über die Zusammenhänge zwischen Hunger, unserem Konsummodell und den Spielregeln des Welthandels. Die Kampagne von „Brot für die Welt“ lädt dazu ein, Stellung zu beziehen zu einem gerechteren Wirtschafts- und Handelsmodell, das das Recht auf Nahrung weltweit berücksichtigt.

2. Leitprinzipien für neue agrarpolitische Regeln

Sarath Fernando und Sandun Thudugala von der Bauernorganisation MONLAR aus Sri Lanka sagen: „MONLAR unterstützt die allgemeinen Kampagnenziele als auch die in diesem Dokument formulierten Leitprinzipien.“

„Das Diskussionspapier ist umfassend, da es Themen wie Menschenrechte, Umweltschutz sowie landwirtschaftliche Erzeugung und Vermarktung in der Globalisierung behandelt“, sagt Sandra López Fernández aus Nicaragua von der Bauernorganisation Grupo de Promoción de la Agricultura Ecológica (GPAE).

Landwirtschaft ist mehr als ein Wirtschaftszweig. Sie erfüllt für die Bevölkerung zusätzliche Aufgaben, insbesondere für Mensch und Natur im ländlichen Raum. Die Agrarpolitik – national und international – muss daher die Landwirtschaft in dieser „Multifunktionalität“ und Vielfalt erfassen. Die Politik steht in der Pflicht, die Märkte so zu gestalten, dass alle Funktionen optimal gefördert werden. Auf dieser Grundlage haben wir Prinzipien für die Agrarpolitiken erarbeitet:

Das Prinzip...

...der sozialen Landwirtschaft bedeutet, dass die Landwirtschaft Lebensmittel in hoher Qualität erzeugt, in den ländlichen Räumen Arbeitsplätze erhält und schafft und den Menschen einen Lebensunterhalt bietet.

...des Natur- und Umweltschutzes meint, dass bei der Nahrungsmittelerzeugung und Produktion von Energie aus nachwachsenden Rohstoffen (NawaRo) die Biodiversität zu bewahren ist und Böden, Luft und Wasser schonend genutzt werden. Bei der Herstellung von Energie aus NawaRos gilt der Grundsatz, dass die Nahrungsmittelproduktion Priorität hat.

...des Rechts auf Gentechnikfreiheit heißt, dass Bauern und Verbraucher die uneingeschränkte Möglichkeit haben, ohne Gentechnik zu produzieren bzw. zu konsumieren.

...der gesicherten Versorgung mit Nahrungsmitteln unterstreicht, dass die Menschen Zugang zu Lebensmitteln haben, die gesund, kulturell angepasst, nahrhaft und vielfältig und in diesem Sinne von hoher Qualität sind.

...der Regionalität besagt, dass lokale und regionale Märkte Priorität haben. Denn vor allem auf mikroökonomischer Ebene haben die Bauern die Möglichkeit, faire Preise für Qualitätsprodukte zu erzielen, wodurch die regionale Wertschöpfung gestärkt und die ländliche Wirtschaftsentwicklung gefördert wird.

...der internationalen Verantwortung weist darauf hin, dass nationale Agrarpolitiken so ausgestaltet sein müssen, dass landwirtschaftliche Produzenten in anderen Ländern dieser Welt nicht beeinträchtigt werden – etwa durch Dumpingeffekte.

„Die industrialisierte Landwirtschaft unterläuft die lokalen, traditionellen und ökologisch angepassten Systeme und die soziale Rolle der Landwirtschaft“, sagt Lucinda Quispealaya von der CNA in Peru.

3. Probleme der EU-Agrar- und Handelspolitik: Beispiel Milch

„Globale Agrarhandelsregeln, die keinen Unterschied zwischen Entwicklungsländern und Industriestaaten machen, entwickeln einen negativen Einfluss auf die Länder, deren Wirtschaft von einer ländlichen Agrarproduktion massiv bestimmt ist, wie die unsere“, sagt Sandra López Fernández aus Nicaragua.

„Die EU subventioniert Exporte von Milchprodukten, die auch in Kenia auf den Märkten landen. Für Kleinproduzenten von Milchprodukten ist es unmöglich, mit diesen billigen Importen zu konkurrieren, und sie werden aus der Milchproduktion gedrängt“, kritisiert Philip Ombidi von IDCCS aus Kenia.

Wie die Agrarhandelspolitik diese Leitprinzipien bisher missachtet, verdeutlicht das Beispiel der EU-Milchmarktpolitik. Die EU ist mit einem Drittel Anteil am Weltmarkt eine der größten Exporteure von Milchprodukten und exportiert je nach Jahr zwei- bis dreimal so viele Milchprodukte wie Australien. Mit den Exportsubventionen hat die EU bisher den Weltmarktpreis für Molkereiprodukte maßgeblich mitbestimmt und nach unten gedrückt.

„Alle Anstrengungen, die lokale Milchproduktion in Sri Lanka anzuheben, sind kläglich gescheitert und die einfachste Maßnahme für die Regierung war, multinationale Firmen 80 Prozent des Milchbedarfs einführen zu lassen. ... Die katastrophale Folge war, dass die kleinen Milcherzeuger und die dörfliche Erzeugung verschwunden sind. Nach Berichten wird die einheimische Milch von nur ganz wenigen Bauern produziert“, schildern Sandun Thudugala und Sarath Fernando die Situation in Sri Lanka.

„Was armen Bauern nützt, ist eine äußerst wichtige Frage, die unter dem Liberalisierungsregime immer komplexer und dynamischer wird. Die Exportsubventionen der EU beispielsweise sind schädlich für Kleinproduzenten im Süden wie im Norden, die dadurch auf dem Weltmarkt konkurrieren. Aber gleichzeitig profitieren auch Länder wie Bangladesh, die ihre Milchprodukte überwiegend importieren müssen“, sagt Shahidul Islam von UD aus Bangladesh.

Mit Exportsubventionen wurden bislang EU-Milchüberschüsse auch auf die Märkte in Entwicklungsländern gedrückt. So verdrängen dort Milchpulver, Butter und Kondensmilch aus der EU die Erzeugnisse der lokalen und regionalen Anbieter. Diese Exportsubventionen stehen seit Jahrzehnten im Mittelpunkt der entwicklungspolitischen Kritik, stellen sie doch eine der aggressivsten Formen des Dumpings dar. Der Druck der europäischen Öffentlichkeit sowie von selbstbewusster auftretenden Entwicklungsländern hat der EU die Zusage abverlangt, die Exportsubventionen (nicht nur für Milchprodukte) abzuschaffen. In den laufenden WTO-Verhandlungen ist die Abschaffung des Instruments bis zum Jahr 2013 vorgesehen.

In den letzten Jahren hat die EU die Exportsubventionen für Milchprodukte stetig gesenkt und seit Juni 2007 sind alle Exportsubventionen für Milchprodukte erstmalig nach Einführung dieser künstlichen Verbilligung mittels Steuergeldern vor 40

Die Logik der EU-Agrarpolitik

Die angestrebte Liberalisierung und Exportorientierung der europäischen Landwirtschaft stärkt die ökonomischen Interessen der Konzerne und gefährdet die Zukunft der bäuerlichen Landwirtschaft auf dieser Welt. Milch ist nur ein Beispiel.

- Die Milchüberschüsse in der EU sind administrativ angelegt. Dadurch werden den exportorientierten Molkereien Überschüsse zugesichert, um den Weltmarkt mit Milchprodukten maßgeblich mitzubestimmen und Profite zu erwirtschaften.
- Meist mit Exportsubventionen künstlich verbilligte Milchprodukte landen aus der EU auf den Märkten in Entwicklungsländern, wirken dort zerstörerisch auf die heimische Landwirtschaft. Denn in Entwicklungsländern leben die meisten Menschen von der Landwirtschaft.
- Milchüberschüsse haben in Europa den Milchpreis stetig nach unten gedrückt, auf Kosten der Existenz heimischer Milchbetriebe.

Jahren ausgesetzt. Die EU kann bis dato die Exportsubventionen jedoch „bei Bedarf“ jederzeit wieder einsetzen. Im November 2007 beispielsweise hat die EU-Kommission kurzerhand die Exporterstattungen für unverarbeitetes Schweinefleisch wieder eingeführt, um die Überschüsse auf dem Weltmarkt abzusetzen. Bundeslandwirtschaftsminister Horst Seehofer hat im Februar 2008 mitgeteilt, dass er sich sogar noch für eine Anhebung der Ausfuhrerstattungen für Schweinefleisch einsetzen werde.

Für die Märkte, die bisher durch die Exportsubventionen der EU massiv gestört wurden, stellt sich die Frage, wie die europäischen Molkereien bzw. Exporteure, die bisher von den Exportsubventionen profitiert haben, auf den abzusehenden Wegfall dieser Subventionen reagieren werden. Eine Reaktion zeigt sich schon jetzt. Die europäische Milchindustrie fordert die EU auf, die politische Begrenzung der Milchmenge (Milchquote) fallen zu lassen. Diese Quote legt für jedes Mitgliedsland der EU und letztlich für jeden einzelnen Landwirt fest, bis zu welcher maximalen Menge Milch straffrei erzeugt werden darf.

Obwohl die Milchquote so hoch festgesetzt worden ist, dass die Erzeugung etwa 10% über dem Eigenverbrauch der EU lag und damit ein Agieren auf internationalen Märkten („Weltmarkt“) ermöglicht hat, scheint ihr Fortbestand nicht mehr im Interesse der Milchindustrie zu sein. Die Forderung nach Abschaffung der Quote wird u.a. damit begründet, dass dann die Kosten der Milcherzeuger für Kauf oder Pacht der Quote auf Dauer wegfallen würden. Das würde, so die weitere Argumentation, die Milcherzeugung in der EU international wettbewerbsfähiger machen. Das Kalkül ist offensichtlich: Der Rohstoff der europäischen Milchindustrie wird billiger, wenn die Quote fällt. Außerdem würde sich mit dem Wegfall der Mengenbegrenzung die in der EU erzeugte Milchmenge mit großer Wahrscheinlichkeit erhöhen.

Die EU-Kommission hat in ihrer Mitteilung vom 20. November 2007 eine Quotenaufstockung vorgeschlagen, „um beim Auslaufen der Quotenregelung im Wirtschaftsjahr 2014/15 eine sanfte Landung vorzubereiten“. Knapp einen Monat später, am 12. Dezember, bringt die EU-Kommission den Bericht: „Marktperspektiven für den Milchsektor“ heraus und schlägt darin vor, bereits am 1. April 2008 die Milchquoten EU-weit um 2 Prozent auszudehnen.

Der Health-Check in Kürze:

Aufbauend auf der Agrarreform aus dem Jahr 2003 plant die Europäische Kommission einen so genannten "Gesundheitscheck" der Gemeinsamen Agrarpolitik für das Jahr 2008

Ablauf

20. November 2007: Vorschläge für Anpassungen der EU-Agrarkommissarin:

Darin u.a.

- Direktzahlungen wirksamer, einfacher und effizienter gestalten durch Kürzungen bei 3 Punkten (höhere Modulation, Degression, höhere Untergrenzen)
- weiterer Abbau von Marktordnungsinstrumenten, u.a. Bestätigung des Auslaufens der Milchquote ab 2015, aber auch Vorschlag für weitere schrittweise Aufstockung der Milchquote.

20. Mai 2008: Vorlage legislativer Vorschläge durch die EU-Kommission erwartet.

November 2008: Endgültige Beschlüsse unter französischer Ratspräsidentschaft durch die EU-Agrarminister erwartet.

Die Abschaffung der Milchquote stärkt also die Exportstrategie der europäischen Milchindustrie. Positive entwicklungspolitische Effekte, die von der Abschaffung der EU-Exportsubventionen zu erwarten waren, drohen somit durch andere EU-interne Maßnahmen wie der Abschaffung der Mengenbegrenzung zunichte gemacht zu werden. Die existenzbedrohende Situation für die lokale und regionale Land- und Molkereiwirtschaft in den betroffenen Entwicklungsländern bleibt damit bestehen

und wird aufgrund der verstärkten Exportstrategie (Mengensteigerung) noch verschärft. Für die europäischen Milchviehhalter selbst hat diese Exportstrategie der Milchindustrie ebenfalls erhebliche Risiken. Denn Bestandteil dieser Strategie ist gerade, dass die bei den Milchviehbetrieben wegfallenden Quotenkosten dazu genutzt werden sollen, den Erzeugerpreis für die Milch und damit den Rohstoff für die Exportmolkereien senken zu können. Das bedeutet, dass der durchschnittliche Milcherzeuger vom Wegfall der Quotenkosten keinen „Gewinn“ für sich erwarten kann.

Während weltweit die Milchproduktion im Jahr 2007 gegenüber dem Vorjahr noch zugelegt hat, ist in der EU das Milchangebot knapper geworden. Denn der EU-Verbrauch von Milch ist stärker gestiegen als die Produktion, die jetzt durch die Quote nach oben begrenzt ist. Dass nur geringe Mengenverschiebungen in der EU schon große Wirkungen haben können, hat bereits die Marktsituation im Jahr 2001 gezeigt. In der EU waren nur 1,5% weniger Milchmenge auf dem Markt, worauf die subventionierten EU-Exporte von Milchprodukten damals kurzfristig stark zurückgegangen sind.

Die aktuelle Entwicklung zeigt deutlich, wie sich geringe Veränderung der Mengen in der EU auf den Milchmarkt auswirken. Wird die Quotenregelung aufgeweicht oder abgeschafft, und die EU dehnt ihre Milchproduktion aus, dann würden Chancen für dauerhaft bessere Milchpreise zerstört.

Profiteure wären die exportorientierten Molkereien in Europa und in Deutschland. Sie haben großes Interesse an einem billigen Rohstoff Milch. In Deutschland macht der Exportanteil 20% des Gesamtumsatzes der Molkereiwirtschaft aus. Auch in Zukunft rechnen sich die Molkereien Profit Chancen auf dem Weltmarkt aus. Vor allem blicken sie auf die Märkte in den Entwicklungsländern, wo ein Anstieg der Nachfrage nach Milch prognostiziert wird².

4. Folgen für die bäuerliche Landwirtschaft weltweit

Auswirkungen in Entwicklungsländern

Milchbauern im Süden werden durch die Agrarpolitik geschädigt ...

Gelenkt von Wirtschaftsinteressen, mussten im Zuge der WTO-Verhandlungen die Entwicklungsländer ihre Märkte bereits wesentlich öffnen und weiterer Marktzugang ist Gegenstand der aktuellen Verhandlungsrunde. Auch in den EPA-Verhandlungen sollen Entwicklungsländer aus Afrika, der Karibik und des Pazifik ihre Handelsschranken schrittweise abbauen. In den Interimsabkommen ist es zwar möglich, für „spezielle Produkte“ diese Liberalisierung auszusetzen, doch müssen sich darüber nicht nur die Länder einer Region, sondern auch die unterschiedlichen Interessensgruppen einigen. Erfahrungsgemäß ist das sehr kontrovers und langwierig. Es wäre wünschenswert, dass die gesamten Grundnahrungsmittel in diese Sparte fallen. Eine Ausnahme von der Liberalisierung heißt aber nicht, dass diese Produkte dann effektiv geschützt werden können. Mit der sog. „Stand still-Clause“ wurde vereinbart, dass keine Zölle und Quoten angehoben werden dürfen, beispielsweise um zu späterem Zeitpunkt die Entwicklung einer nationalen Milcherfassung, Verarbeitung und Vermarktung vor den Billigimporten zu schützen. Da aber in den letzten 15 Jahren schon Zölle abgebaut wurden, reicht eine Ausnahme von der allgemeinen Liberalisierung für einen umfassenden Schutz nicht, zumal auch in den Abkommen die „Antidumping“-Maßnahmen erschwert wurden.

In den Entwicklungsländern gefährden schon geringe Mengen an Importen von Milchprodukten, die mit Hilfe von Exportsubventionen künstlich verbilligt werden, die dortige heimische Milchwirtschaft. In Jamaika beispielsweise ist der Milchmarkt zusammengebrochen. In den vergangenen 15 Jahren

² Thomsen, Berit, 2007: Strategie billige Milch – EU-Exporte auch ohne Ausfuhrerstattungen auf Kosten von Bauern in Nord und Süd, Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V. und Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e.V. (Hrsg), 1. Halbjahr 2007, Hamm/Aachen.

haben Milchpulverimporte, überwiegend aus der EU, zunehmend das heimische Milchangebot ersetzt. Für die dortigen Molkereien ist es dann billiger, das Milchpulver aus der EU zu Milch aufzuarbeiten und an die Supermärkte zu verkaufen, statt die heimische Milch zu verarbeiten. Mehr als die Hälfte der Milchbauern haben aufgegeben und ihre Kühe verkauft. Gemäß einer Untersuchung des „Jamaika Dairy Development Board“ in 2004 ist die Beschäftigung um zwei Drittel zurückgegangen. Die Milchpulverimporte sind von 1.200 Tonnen im Jahr 1992 auf 6.300 Tonnen im Jahr 2000 gestiegen³. Ähnliche Szenarien sind beispielhaft in Burkina Faso, Tansania oder Senegal festgestellt worden⁴.

„In Kenia sind etwa 600.000 Kleinproduzenten von Milch durch importierte Milchprodukte aus der EU bedroht“, sagt Philip Ombidi.

Billigimporte, egal ob Milchprodukte oder andere landwirtschaftliche Produkte, zerstören die Potentiale in den ländlichen Räumen. In den Entwicklungsländern werden Kleinbauern ihrer Existenzgrundlage beraubt. Auch die Weiterverarbeitung und Veredelung landwirtschaftlicher Rohstoffe, der Grundstein für das Handwerk und für eine gesunde ländliche Wirtschaftsentwicklung, wird zunichte gemacht. Eine Verschärfung von Hunger und Armut ist die Folge. Das Menschenrecht auf Nahrung wird ebenso von den nationalen Regierungen missachtet, die den Sektor nicht schützen, wie von der Staatengemeinschaft, die ihrer globalen Verantwortung außerhalb ihrer Grenzen nicht nachkommt. Außerdem widerspricht es den Zielen der Millenniumserklärung, worin die Halbierung des Anteils der Weltbevölkerung, die Hunger leiden, bis 2015 erreicht werden sollte.

Shahidul Islam sagt hierzu: „Die Millennium-Entwicklungsziele berücksichtigen nicht die Gründe für die Verursachung von Hunger und Armut. Die Leitprinzipien dieses Diskussionspapiers hingegen befassen sich mit diesen Herausforderungen in einer praxisbezogenen Art und Weise.“

... doch die geplanten Reformansätze bringen nicht die Lösung ihrer Probleme

Bei einer weiteren Liberalisierung des EU-Milchmarkts, in der auch die Milchquotenregelung aufgeweicht und abgeschafft werden soll, wird sich voraussichtlich die Milchproduktion in der EU ausdehnen. Diese Überschüsse, die auf den europäischen Märkten nicht abgesetzt werden können, werden auch weiterhin exportiert. Daran haben europäische Molkereien ein großes Interesse, besonders wenn sie weiterhin Exportsubventionen erhalten, um die Preisdifferenzen auszugleichen und konkurrenzfähig zu werden; aber auch nach 2013, nach einer möglichen Beendigung der Exportsubvention, wie es die EU in den WTO-Verhandlungen angeboten hat, könnten die Molkereien daran interessiert sein, nämlich dann, wenn der Milchpreis in Europa auf Weltmarktniveau gesunken ist und die Bauern mittels Direktzahlungen unterstützt werden. Die zerstörerischen Folgen auf die Milchwirtschaft in Entwicklungsländern würden nicht beendet sein. Vielmehr sind sie Preis- und Mengenschwankungen, die sich auf dem Weltmarkt ergeben, unmittelbar ausgesetzt.

Auswirkung in Deutschland

Verdrängung bäuerlicher Milcherzeugung durch die Marktordnung ...

Die Überschussproduktion in der EU ist administrativ angelegt. Die Milchquote liegt rund 10% über dem Eigenverbrauch und wird bis 2008/09 stufenweise in einigen EU-Ländern, darunter auch Deutschland, sogar noch um 1,5% ausgedehnt. Über Jahre hinweg haben die Überschüsse dazu geführt, dass der Erzeugerpreis für Milch in der EU und auch in Deutschland gesunken ist und im Frühjahr 2007 sogar auf 27,5 Cent gefallen ist, ein Tiefstpreis von über zehn Jahren, der schon lange

³ Oxfam: Fact Sheet: Milchdumping, ohne Angabe von Ort und Jahr, www.oxfam.de/download/fact_sheet_milchdumping.pdf

⁴ FAO (2004): Impact of import surges: Country case study results, 20th session of the intergovernmental group on meat and dairy products, June 2004, Rome

Oudet, Maurice (2005): Agrarsubventionen schaffen Armut. Das Beispiel der EU-Milch in Burkina Faso, Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e.V. (Hrsg.), 2005, Aachen

nicht mehr die Produktionskosten der Milchbetriebe deckte (viele Betriebe benötigen einen Mindestpreis von 40 Cent/Liter Milch, um ihre Produktionskosten zu decken⁵). Dass seit Sommer 2007 der Milchpreis in Deutschland (und in Europa) anzog, lag daran, dass in der EU das Milchangebot knapper geworden ist. Außerdem drohten die im Bundesverband Deutscher Milchviehhalter (BDM) organisierten Milchbauern mit einem Lieferstopp, wenn der Erzeugerpreis für Milch nicht auf ein kostendeckendes Niveau von mindestens 40 Cent/Liter anzieht und dauerhaft erhalten bleibt. Die Milchbauern haben einen enormen Druck auf die Molkereien ausgelöst, die derzeitigen Preissteigerungen in höhere Erzeugerpreise umzusetzen.

Im Jahr 2007 haben in Deutschland einige Molkereien in einzelnen Monaten weit mehr als 40 Cent/Liter Milch ausgezahlt. Nach vorläufigen Schätzungen lag der durchschnittliche Milcherzeugerpreis im Jahr bei 33,5 Cent/Liter Milch.

Die Marktordnungspolitik ist dafür mit verantwortlich, dass ein rasanter Strukturwandel in der Milchwirtschaft stattgefunden hat, wie folgende Tabelle zeigt. In den vergangenen zehn Jahren haben 50% der Milchbetriebe mit weniger als 50 Kühen ihre Betriebe aufgegeben. Auch die heutige Förderpraxis durch Direktzahlungen an Betriebe wird diesen Strukturwandel nicht aufhalten. Eine alleinige Bindung an die Größe der bewirtschafteten Fläche bzw. an die Höhe der in der Vergangenheit (2005) erzeugten Milchmenge bewirkt, dass flächenstarke und durchrationalisierte Betriebe ungleich mehr von der staatlichen Stützung profitieren⁶.

Tabelle: Entwicklung der Betriebsgrößen in Deutschland

	Zahl der Milchbetriebe mit einer Herdengröße...			Milchbetriebe insgesamt
	... von 1-49 Tiere	...von 50-99 Tiere	...mehr als 100 Tiere	
1996	165.400	16.600	3.900	185.900
2005	86.400	19.100	4.900	110.400

Quelle: ZMP Marktbilanz Milch 2006

... derzeitige Reformpläne verschärfen die Probleme

Das nun im Health Check diskutierte Auslaufen der Milchquote und die Quotenausdehnung zielen darauf ab, die produzierte Milchmenge in der EU auszudehnen, wodurch der Preis wieder unter Druck geraten und sinken wird. Von künftigen Milchpreisszenarien zwischen 21 und 27 Cent ist die Rede.

Insbesondere kleinen und mittelgroßen Betrieben mit einem durchschnittlich höheren Produktionskostenniveau würden noch stärker in ihrer Existenz gefährdet. Aber auch Wachstumsbetriebe, vor allem wenn sie noch hohe Kapitallasten für vorangegangene Wachstumsschritte zu tragen haben, würden nicht in der Lage sein, ihre Produktionskosten zu decken.

Die ökonomischen und ökologischen Folgen sind fatal. Weniger ertragreiche Regionen in Deutschland (z.B. Schwarzwaldgebiete und ertragsschwächere Grünlandregionen) würden nicht mehr wirtschaftlich produzieren können. Doch in diesen Regionen finden

Milch spielt in Deutschland eine große Rolle

- Deutschland ist mit rund 30 Mio. Tonnen Milchproduktion im Jahr Spitzenreiter in der EU (142 Mio. Tonnen).
- Von den fast 400.000 Bauernhöfen sind mehr als 100.000 Milchbetriebe.
- Ein Drittel der landwirtschaftlichen Einnahmen wird allein über den Milchsektor erzielt.
- Im Falle eines Quotenausstiegs wird sich die Zahl der Milchbetriebe in den nächsten Jahren halbieren, wodurch die Betriebsgrößen zunehmen werden.

⁵In Österreich beispielsweise gilt ein höherer Mindestpreis, da dort Produktionskosten und Erzeugerpreise vergleichsweise höher sind.

⁶Vgl. www.wer-profitiert.de

sich kaum Alternativen zur Milcherzeugung. Die Menschen verlieren ihre Arbeit und Regionen ihre Wertschöpfung. Für die Landschaft und Umwelt bedeutet eine Aufgabe der Milcherzeugung, dass die Flächen sich langsam aber sicher verbuschen und die Artenvielfalt zurückgeht. Gleichzeitig wandert die Milcherzeugung auf Gunststandorte. Die Tierhaltung konzentriert sich auf immer weniger Betriebe, wodurch der einseitige Nährstoffeintrag steigt.

Die Politik vermittelt den Eindruck, die Folgen einer Quotenabschaffung durch flankierende Maßnahmen abmildern oder sogar ausgleichen zu können. Doch sie bleibt Antworten schuldig, wie mögliche staatliche Maßnahmen bezahlt werden sollen. Die Haushaltsmittel für die Förderung der ländlichen Entwicklung sind für die nächsten Jahre drastisch gekürzt worden. Hinzu kommt, dass Befürworter eines Quotenausstiegs erhebliche Mittel genau für die wenigen Betriebe beanspruchen, die den Strukturwandel überstehen sollen. Denn unter anderem soll mit Investitionshilfen das Wachstum gefördert werden. Die im „Health Check“ vorgeschlagene Staffelung und Umwidmung von Direktbeihilfen hin zu Maßnahmen der Ländlichen Entwicklung ist zwar sehr zu begrüßen. Sie wird aber die negativen Effekte einer Konzentration der Milcherzeugung und -verarbeitung auf die ertragreichsten Standorte nicht ausgleichen können.

5. Forderungen der Bäuerinnen und Bauern in Nord und Süd

„Es liegt in der Verantwortung von den Menschen im Süden wie im Norden, gemeinsam negative globale Politiken zu verhindern und für alternative Politiken zu kämpfen“, gibt Shahidul Islam zu bedenken.

„Unserer Meinung nach geben diese Handlungsvorschläge keine umfassende Antwort, wie der Macht der transnationalen- und multinationalen Konzerne begegnet werden kann ...“, kritisiert die indonesische Kleinbauerngewerkschaft FSPI, Mitgliedsorganisation von La Via Campesina.

Sarath Fernando schlägt als ergänzende Forderungen vor: „Kein Patent auf Saatgut und genetische Ressourcen. Um die Produktions- und Nahrungsmittelqualität stetig zu verbessern, muss die unabhängige Forschung international gestärkt werden.“

Die Agrarpolitiken müssen neu justiert werden, damit sie ein nachhaltiges Konzept der ländlichen Entwicklung stützen. Das beinhaltet angelehnt an unsere Leitprinzipien (siehe vorne: 2.), dass die natürlichen Ressourcen angemessen geschont und entsprechend genutzt werden und dass eine nachhaltige Sicherung des Lebensunterhalts von bäuerlichen Betrieben ermöglicht wird. Dazu gehört auch, dass geeignete Rahmenbedingungen für die Schaffung auch nicht-landwirtschaftlicher Arbeitsplätze in ländlichen Regionen unterstützt werden. Eine wichtige Rolle kommt dabei der regionalen Weiterverarbeitung von qualitativ hochwertigen Erzeugnissen der Landwirtschaft in den ländlichen Regionen zu, um so die Wertschöpfung der Regionen zu erhöhen.

Im internationalen Kontext müssen die agrar- und handelspolitischen Ziele kohärent sein und zwar dahingehend, dass Produzenten in den ärmeren und den ärmsten Ländern dieser Welt begünstigt werden. Folgende Handlungsvorschläge erachten wir als notwendig, um die Erreichung unserer Leitprinzipien zu gewährleisten.

Forderungen an die Handelspolitik der EU:

„Mit einem Einfuhrzoll von nur 5% auf Milchimporte [in unsere Länder] können die lokalen Milchproduzenten kaum mit billigen Milchimporten, die auch noch qualitativ höherwertig sind, konkurrieren“, schreibt die indonesische Bauerngewerkschaft FSPI und Mitgliedsorganisation von La Via Campesina.

- Die EU sollte das Exportdumping umgehend beenden. Dafür ist es notwendig, die Exportförderung sofort und wirksam abzuschaffen. Da aber auch indirekt der Exportwettbewerb unterstützt wird, müssen alle Exporte, deren Marktpreise unter den Produktionskosten liegen, beendet werden.
- Die EU sollte, basierend auf dem Konzept der Ernährungssouveränität, die Schutzmöglichkeiten für Entwicklungsländer unterstützen und verstärken.

„Importe aus bäuerlicher Produktion zu fairen Preisen müssen Vorrang haben. Beispielsweise Präferenz von Importen aus Brasilien von nachhaltig produziertem Soja aus kleinbäuerlicher Landwirtschaft“, sagt Vincente Puhl von der Organisation FASE aus Brasilien.

- Die EU sollte den Marktzugang verbessern. Durch gezielte Unterstützung in Ländern des Südens für Maßnahmen, die das Einhalten von Qualitätsstandards zum Ziel haben (Förderung der ländlichen Entwicklung), soll die Abschottung durch neue Handelsschranken in Form von Standards verhindert werden. Das ist Teil des Konzepts des qualifizierten Marktzugangs, das in die Agrarverhandlungen einzubringen ist. Ein verbesserter Marktzugang ist insbesondere bei den weiterverarbeiteten Produkten sicherzustellen sowie bei Produkten, deren Erzeugung nachhaltige ländliche Entwicklung im Süden nicht unterminiert, sondern fördert. Gleichzeitig umfasst das Konzept aber auch die gegenseitige Akzeptanz der notwendigen Schutzrechte eines jeden Landes, um ländliche Räume und ländliche Entwicklung sowie landwirtschaftliche Beschäftigung zu fördern.
- Die EU sollte die vorgelegten Konzepte zu Schutzmöglichkeiten für Entwicklungsländer unterstützen und verstärken, etwa durch flexible und adäquate Anwendung der Behandlung von wichtigen Grundnahrungsmitteln als „spezielle Produkte“ und effektive „spezielle Schutzmechanismen“ bei Importfluten. Auch nach der Unterzeichnung der EPA-Verträge und der Interimsverträge sollte die EU sich dafür einsetzen, dass für den Schutz der kleinbäuerlichen Landwirtschaft und die ländliche Entwicklung Zollarhebungen möglich bleiben.

Forderungen an die Agrarpolitik der EU (Beispiel Milch):

- Die EU sollte das Milchquotensystem nicht abschaffen, sondern es reformieren. Ein flexibles Milchmengensteuerungssystem ist einzuführen. Zielgröße ist dabei ein kostendeckender Erzeugerpreis. Bei der Festlegung der erlaubten Milchmengenerzeugung muss außerdem sichergestellt werden, dass ein Exportdumping mit direkten und indirekten Subventionen unterbunden wird.
- Die Zweite Säule, also die Förderung der ländlichen Entwicklung darf nicht zum Reparaturbetrieb für verfehlte Maßnahmen der ersten Säule der Agrarpolitik (z.B. Abschaffung der Milchquote) degradiert werden. Im Vordergrund sollte vielmehr die Stärkung einer bäuerlichen und umweltverträglichen Wirtschaftsweise in der EU stehen, indem erschwerte Standortbedingungen wie Topographie oder Klima honoriert werden ebenso wie zusätzliche Umweltleistungen und Qualitätsanforderungen. Diese Wirtschaftsweisen erfordern einen erhöhten Arbeitskräfteeinsatz. Dadurch werden Betriebe gefördert, die besondere ökologische Leistungen und einen Beitrag zur ländlichen Wirtschaftsentwicklung erbringen.
- Die EU muss die Dumpingeffekte ihrer Direktzahlungen abbauen. Dazu ist die vorgeschlagene Staffelung der EU Kommission ein wichtiger Schritt. Um nicht wiederum bäuerlich verfasste größere Betriebe zu benachteiligen, sollten die Kosten für landwirtschaftliche Arbeitskräfte bei der Staffelung berücksichtigt werden.

Forderungen an die Handelspolitiken in Entwicklungsländern:

- Die Regierungen in den Entwicklungsländern müssen dem Druck einer massiven nationalen Exportorientierung ihrer Landwirtschaft standhalten, der von internationalen Finanzinstitutionen wie IWF (Internationaler Währungsfonds) und Weltbank ausgeht.
- Die Regierungen müssen in bilateralen und multilateralen Verhandlungen durchsetzen, dass ihre heimischen landwirtschaftlichen Produkte vor Importen geschützt werden, die für den Lebensunterhalt, die Entwicklung ländlicher Räume und die Armutsbekämpfung von Bedeutung sind.
- Dafür gilt es einerseits bestehende handelspolitische Spielräume (z.B. innerhalb der EPA-Abkommen) zu nutzen und andererseits bei Bedarf noch zusätzliche notwendige Schutzmechanismen einzufordern.

Vincente Puhl aus Brasilien berichtet: „In Südbrasilien ist gentechnisch verändertes Soja aus Argentinien illegal über die Grenze und auf die Felder der Bauern gelangt. Die schleichende Verunreinigung mit gentechnisch verändertem Soja hat die Bauern in eine Abhängigkeit der Gentechnik-Konzerne geführt, wie z.B. Monsanto. Um weitere Verunreinigungen bei Soja oder anderen landwirtschaftlichen Produkten zu verhindern, müssen unsere Regierungen den Import von illegalem gentechnisch verändertem Saatgut und Produkten verbieten und verhindern.“

Forderungen an die Agrarpolitiken in Entwicklungsländern

„Eine wichtige Schlussfolgerung ist auch, dass nicht nur die Handelspolitiken der EU und anderer Länder so justiert werden müssen, dass sie aufhören, die lokale Milchproduktion in anderen Ländern zu zerstören. Ebenso müssen die einseitig politischen Ausrichtungen der Regierungen in Entwicklungsländern auf Privatisierung und die Reduzierung und Abschaffung von Schutzmechanismen gestoppt werden“, sagt Sarath Fernando.

- Die Regierungen sollen die Förderung des ländlichen Raums und vor allem der Kleinproduzenten in den Vordergrund stellen, denn sie stellen die Mehrheit unter den Nahrungsmittelproduzenten weltweit dar. Als Fördermaßnahmen eignen sich u.a. Infrastrukturmaßnahmen, Zugang zu Krediten, landwirtschaftliche Beratungssysteme und gezielte staatliche Fördermaßnahmen.
- Die Förderung der Binnenmärkte und auch der lokalen und regionalen Weiterverarbeitung hat in der nationalen Agrarpolitik eine hohe Bedeutung.
- Die Regierungen sollen die Förderung der Privatisierung bei gleichzeitigem Abbau von Fördermaßnahmen und Schutzmöglichkeiten von Kleinproduzenten beenden.
- Die Regierungen sind aufgefordert, die FAO- Leitlinien zum „Recht auf Nahrung“ umzusetzen, u.a. Rechtssicherheit im Zugang zu Land und anderen produktiven Ressourcen.

Weitere Forderungen an die nationalen und internationalen Agrarpolitiken:

Vincente Puhl aus Brasilien: „Die expandierende Bioethanolproduktion in Brasilien verdrängt Kleinbauern aus der Produktion und von ihrem Land und verschärft das Hunger- und Armutsproblem.“

- Bei der Produktion von Energie aus nachwachsenden Rohstoffen muss die regionale Nahrungsmittelproduktion und -versorgung Vorrang haben vor der Agroenergieproduktion.

- Um die Produktions- und Nahrungsmittelqualität stetig zu verbessern, muss die unabhängige Forschung für eine nachhaltige Produktion international gestärkt werden.
- Kein Patent auf Saatgut und genetische Ressourcen

6. Dialogpartner aus dem Süden:

Sarath Fernando und Sandun Thudugala aus **Sri Lanka**, Movement for National Land and Agricultural Reform (MONLAR)

Ratih Kusuma aus **Indonesien** für die Federation of Indonesian Peasant Union (FSPI), eine Mitgliedsorganisation von La Via Campesina

Shahidul Islam aus **Bangladesh**, Unnayan Dhara (UD)

Sandra López Fernández aus **Nicaragua**, Grupo de Promoción de la Agricultura Ecológica (GPAE)

Philip Ombidi aus **Kenia**, Inter Diocesan Christian Community Services Ltd. (IDCCS)

Laurence Padilla und Maria Cleofe Bernardino von den **Philippinen**, Palawan Center for Appropriate Rural Technology (PCART)

Lucinda Quispealaya aus **Peru**, Confederación Nacional Agraria (CNA)

Vincente Puhl aus **Brasilien**, Federação de Órgãos de Assistência Social e Educacional (FASE)

Irmi Salzer aus **Österreich**, Österreichische Bergbauern und Bäuerinnen Vereinigung (ÖBV), La Via Campesina-Austria

Henri Njakoi aus **Kamerun**, Heifer Project International-Cameroon (HPI-CMR)

Kommentare der Partner in voller Länge: www.brot-fuer-die-welt.de/ernaehrung/agardialog