

● **Schwerpunkt »Landwirtschaft für Europa«**

Keine Probleme mehr?

Über die Auswirkungen der EU-Agrarpolitik auf die Entwicklungsländer nach dem Ende der EU-Exportsubventionen

von Tobias Reichert

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union wird seit den 1980er-Jahren heftig kritisiert. Ein wichtiger Aspekt war dabei immer, dass sie durch hohe Zölle und garantierte Preise zur Erzeugung von Überschüssen führt, die auf dem europäischen Markt nicht abgesetzt werden können. Mit den Exportsubventionen hat die EU seit den 1990er-Jahren ein entwicklungspolitisch besonders schädliches Instrument ihrer Agrarpolitik schrittweise abgeschafft. Unproblematisch ist die GAP deswegen jedoch noch lange nicht, wie nachfolgender Beitrag aufzeigt. Es sind vor allem die an die Fläche gebundenen Direktzahlungen an die Landwirte und die Orientierung der EU an weiterem Wachstum von Erzeugung und Export, die zu Problemen führen. Europäische Betriebe verkaufen und exportieren daher zu Preisen, die nicht die vollen Produktionskosten decken. Auch ohne direkte Exportsubventionen schreitet die EU dank dieser Förderpolitik, die nur völlig unzureichend Umwelt-, Natur- und Tierschutzaspekte berücksichtigt, von einem Export-»Erfolg« zum nächsten – sehr zum Leidwesen der meist kleinbäuerlichen Landwirtschaft und der Lebensmittelmärkte in den Ländern des globalen Südens. Die EU-Agrarpolitik gerät mit dieser Exportorientierung zunehmend in Konflikt mit den UN-Zielen für nachhaltige Entwicklung, den Sustainable Development Goals (SDGs), auf die sich die Staatengemeinschaft verständigt hat.

Noch bis Ende der 1980er-Jahre verstopften Weizen, Rindfleisch und Milchpulver Europas Lagerhäuser und wurden mit staatlicher Hilfe auf internationalen Märkten verkauft. Diese Exportsubventionen der EU trugen zum Verfall der Weltmarktpreise bei. Gerade in Entwicklungsländern wurden Bauern und Bäuerinnen von ihren lokalen Märkten verdrängt. Auch in der internationalen Handelspolitik, wurde die EU immer wieder heftig für die Exportsubventionen kritisiert.

In der Frage, wie schnell sie abgebaut und wann sie vollständig abgeschafft werden, stand die EU jahrelang in den Verhandlungen der Welthandelsorganisation WTO unter Druck. Die interne Kritik durch Nichtregierungsorganisationen und der externe Druck der Handelspartner waren auch wichtige Antriebe dafür, dass die GAP seit Anfang der 1990er-Jahre grundlegend verändert wurde: Garantierte Preise und subventionierte Exporte wurden durch Flächenprämien schrittweise ersetzt. Diese sind allein an die Fläche der Betriebe gebunden und werden unabhängig davon gezahlt, was die Landwirte in welcher Menge und für welchen Markt erzeugen. Diese Direktzahlungen der

Ersten Säule sind mittlerweile das wichtigste Instrument der GAP. Direkte Exportsubventionen wurden immer stärker verringert und sind seit 2015 durch einen Beschluss der Welthandelsorganisation weltweit verboten. Das wurde vor allem möglich, weil die EU ihre Opposition gegen diesen Schritt aufgegeben hatte – nicht zuletzt, weil Deutschland als einflussreiches Mitglied seine Position verändert hatte und nun seinerseits das Ende der Exportsubventionen forderte. Von entwicklungspolitischen Organisationen wird der WTO-Beschluss zurecht als wichtiger Erfolg betrachtet.

Keine Exportsubventionen – keine Probleme für Entwicklungsländer?

Mit dem Ende der Exportsubventionen sind öffentliche Zahlungen nun nicht mehr an die Bedingung geknüpft, dass bestimmte Produkte exportiert werden. Gleichwohl profitiert der Anbau von Agrargütern für den Export weiter in beträchtlichem Umfang von öffentlichen Zahlungen, vor allem den Flächenprämien.

Tab. 1: Direktzahlungen bei Flächenprämien für die Exporterzeugung

	Ertrag in Tonnen/ Hektar	Prämie Euro/ Hektar	Prämie Euro/ Tonne	Export 1.000 Tonnen	Prämie für Export, Mio. Euro	Export- erlös Mio. Euro
Weizen	6,03	266	44,13	29.362	1.295,7	6.336
Milch	6,10	266	43,61	18.300	798,0	8.445
Schweine- fleisch	4,68	266	56,79	2.670	151,6	7.828

Quelle: Durchschnittswerte EU 2015; eigene Berechnungen nach EU-Kommission, Eurostat und FADN

Dies kann anhand der exportierten Menge, durchschnittlichen Flächenerträge in der EU und der für deren Anbau benötigten Flächen abgeschätzt werden.

Aus Tabelle 1 wird deutlich, dass die Exporte von Weizen, Milchprodukten und Schweinefleisch zusammen von Flächenprämien in Höhe von mehr als 2,2 Milliarden Euro profitieren. Das liegt zwar deutlich unter den Höchstständen für direkte Exportsubventionen von etwa zehn Milliarden Euro in den frühen 1990er-Jahren, ist aber weiter eine bedeutende Summe. Der mit Abstand größte Anteil kommt mit 1,3 Milliarden Euro dem für den Export angebauten Weizen zugute. Auch 800 Millionen Euro für Milch, die für den Export erzeugt wird, sind eine signifikante Summe, während exportiertes Schweinefleisch mit 150 Millionen Euro relativ wenig Unterstützung aus den Direktzahlungen erhält. Allerdings profitieren Schweine- und Geflügelerzeugung davon, dass die Flächenprämien niedrigere Getreidepreise ermöglichen. Das betrifft neben Weizen auch den als Futter besonders wichtigen Mais.

Trotz der noch beträchtlichen Summe, die mit der Erzeugung der wichtigen Exportprodukte verbunden ist, sind aus Sicht der offiziellen Entwicklungspolitik und der Mehrheit der Agrarhandels- und Entwicklungsexperten mit dem Ende der Exportsubventionen die wesentlichen Probleme beseitigt, die aus der GAP für Entwicklungsländer und die dort lebenden Kleinbäuerinnen und Kleinbauern entstehen. So kommen Bettina Rudloff von der Stiftung Wissenschaft und Politik und Michael Brüntrup vom Deutschen Institut für Entwicklungspolitik zum Schluss, dass die Produktions- und Preiswirkungen der aktuellen GAP auf diese Ländern eher gering sind.¹ Zu einer ähnlichen Einschätzung kommt der irische Agrarökonom und langjährige Beobachter der GAP Alan Matthews.²

Die Aussagen basieren dabei größtenteils auf theoretischen Überlegungen über die Reaktionen der Landwirtschaft auf die Flächenprämien und daraus entwickelten ökonomischen Modellen. Dieses Vorgehen hat – wie alle Modellrechnungen – notwendigerweise Grenzen. Ökonometrische Modelle müssen annehmen, dass landwirtschaftliche Betriebe alle verfügbaren Informationen über Märkte, Preise, Subven-

tionen und andere politischen Rahmenbedingungen sowie zu erwartende Änderungen rational verarbeiten und ausschließlich das Ziel verfolgen, ihre Gewinne bzw. ihr Einkommen zu maximieren. Eine zentrale Frage dabei ist, ob sie die als Flächenprämien ausgestalteten Direktzahlungen tatsächlich als völlig von der Erzeugung

unabhängig behandeln. Sie könnten stattdessen auch dafür genutzt werden, um Investitionen zu finanzieren und damit die Produktivität zu steigern. Zudem definieren führende Agrarpolitiker als Zweck der Direktzahlungen den »Ausgleich zur Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt«.³ Sie sollen zudem dabei helfen, Preisschwankungen abzufedern und Einkommen der Landwirte zu stabilisieren.⁴ Da die EU nach wie vor Märkte für Weizen, Milchprodukte und Schweinefleisch mit hohen Zöllen schützt, kann sich die Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit nur auf den Export beziehen.

Betrachtet man wissenschaftliche Studien zu Wirkungen der Direktzahlungen, sind die Ergebnisse oft unklar und zum Teil in sich widersprüchlich. Ein aktueller Artikel in der angesehenen Zeitschrift *Food Policy* beginnt mit dem Satz: »Das Ausmaß, in dem entkoppelte Unterstützung für die Landwirtschaft Produktionsanreize schafft, [...] bleibt unklar.«⁵ In dem Artikel wird dann kein Versuch gemacht, diese Frage zu beantworten. Vielmehr werden mehrere Szenarien berechnet, die unterschiedlich starke Wirkungen auf die Produktion annehmen. Dabei wird modelliert, wie sich der Agrarhandel der EU verändern würde, wenn die Direktzahlungen abgeschafft würden. Wenig überraschend wären die Effekte in der EU umso größer (und entsprechend die Wirkungen auf andere Länder) je stärker der angenommene Produktionsanreiz ist. Interessant ist allerdings, dass bei der Abschaffung der Direktzahlungen die Nettoexporte (Exporte minus Importe) aller Lebensmittel aus der EU auch dann um 25 Prozent sinken würden, wenn eine vollständige Entkopplung angenommen wird. Unter der Annahme, dass die Zahlungen die Produktion voll beeinflussen, würden die Nettoexporte sogar um 70 Prozent abnehmen. Einen Hinweis darauf, welche Annahme nun realistischer ist (*keine*, nur *schwache* oder *starke* Produktionsanreize) bietet der Artikel nicht.

Eine Studie des Norwegian Agricultural Economics Research Institute und der Universität Bonn aus dem Jahr 2012 analysiert mögliche Effekte einer Abschaffung der Direktzahlungen auf unterschiedliche Produkte.⁶ Dabei wird angenommen, dass die Direktzahlungen zum großen Teil, aber nicht voll-

ständig auf die Pachtpreise aufgeschlagen bzw. dort bereits eingerechnet werden. Das führt tendenziell dazu, dass mehr landwirtschaftliche Flächen genutzt werden. In den Modellrechnungen würden die Nettoexporte der EU von Weizen um 20 Prozent, die von Schweinefleisch um 15 Prozent und die von Geflügelfleisch sogar um 75 Prozent sinken. Der Grund liegt darin, dass ohne Flächenprämien die Getreide- und damit auch die Futterpreise höher wären. Da in dem Modell angenommen wird, dass der Zollschutz in der EU unverändert bleibt, können zusätzliche Importe die Preise nicht senken. Die Autorinnen und Autoren der Studie kommen aufgrund dieser Ergebnisse etwas überraschend zu dem Schluss, dass die Direktzahlungen den Handel nur geringfügig beeinflussen. Für Milchprodukte, Obst und Gemüse oder Ölsaaten, bei denen sich Importe und Exporte im Modell nur im unteren einstelligen Prozentbereich verändern würden, scheint diese Schlussfolgerung angemessen. Wenn die EU aber ihr Angebot wichtiger Produkte auf dem Weltmarkt zwischen einem Sechstel und drei Vierteln verringern würde, sollte das wohl eher als bedeutsame Veränderung bewertet werden.

Vom Importeur zum Exporteur – ohne Exportsubventionen

Interessant ist auch die Beobachtung, dass die EU parallel zum Abbau der Exportsubventionen ihre Exporte stärker gesteigert hat als ihre Importe und mittlerweile einen Exportüberschuss erzielt. Vor allem bei Weizen, Schweinefleisch und Milch sind die Ausfuhrmengen im Vergleich zu den 1980er-Jahren, als noch Exportsubventionen gezahlt wurden, gestiegen – und auch der Anteil der Exporte an der Gesamterzeugung hat zugenommen.

Bei Weizen und Milch hat sich der Anteil der Exporte an der Erzeugung verdoppelt, bei Schweinefleisch sogar fast vervierfacht. Nur bei Rindfleisch sind die Exporte so stark gesunken, dass die EU zum Nettoimporteur geworden ist.

Entwicklungspolitisch relevant ist dabei, dass für viele Erzeugnisse der afrikanische Kontinent ein wichtiger Absatzmarkt ist. Nordafrika und hier vor allem Algerien mit seinen nur begrenzten Möglichkeiten

für eigene Produktion nahm im Jahr 2017 35 Prozent der EU-Weizenausfuhren ab, die Länder südlich der Sahara mehr als ein Viertel.⁷ Bei Mehl hatten letztere sogar einen Zweidrittelanteil. Zwar kann südlich der Sahara nur in wenigen Regionen Weizen angebaut werden, die Importe konkurrieren allerdings mit an die Standorte angepassten Nahrungspflanzen wie Hirse, Cassava und Yams.

Bei Geflügelfleisch gingen 2017 rund 43 Prozent der gesamten EU-Exporte nach Afrika südlich der Sahara, vorwiegend nach Westafrika. Die Importe stehen dem Aufbau einer heimischen Fleischerzeugung entgegen, die die wachsende Nachfrage bedienen und dabei Beschäftigung und Einkommen schaffen könnte. Würden sich die Importe durch das Wegfallen der pauschalen Flächenprämien, wie im Modell vorhergesagt, spürbar verringern, säne der Angebotsdruck und die Preise könnten steigen – ein Anreiz für Investitionen, denn noch ist die Produktivität dieses Sektors sehr niedrig.

Subventionen sind nicht alles

Die Export-»Erfolge« der EU gehen also nicht nur auf direkte Exportsubventionen zurück. Neben den Flächenprämien, die es europäischen Betrieben erlauben, zu Preisen zu verkaufen und zu exportieren, die nicht die vollen Produktionskosten decken, sind weitere Aspekte relevant. Das in der GAP nach wie vor verankerte Ziel, die Produktivität der Landwirtschaft zu steigern, wird auch durch Investitionsbeihilfen verfolgt, insbesondere Zuschüsse für den Bau neuer und immer größerer Ställe. Da der Absatz der meisten Agrarprodukte in der EU aufgrund einer wohlgenährten Bevölkerung, deren Zahl zudem konstant bleibt, stagniert, müssen zusätzlich erzeugte Mengen exportiert werden.

Aus Angst um die Wettbewerbsfähigkeit auf den Exportmärkten wenden sich viele Landwirte gegen wirksame Gesetze und Regeln für Umwelt- und Tiererschutz. Und treffen dabei meist auf offene Ohren in der Agrarpolitik. In der handelspolitischen Diskussion wird anderen Ländern – oft Entwicklungsländern – häufig vorgeworfen, dass sie sich ungerechtfertigte Vorteile im internationalen Handel verschaffen, indem sie angemessene Umweltstandards nicht ein-

führen oder nicht einhalten. In der Landwirtschaft findet dieses »Umweltdumping« aber auch bei uns statt: Deutschland und andere Länder verfehlen seit Jahren in Regionen mit intensiver Fleischerzeugung die Vorgaben der EU-Nitratrictlinie. Grund sind zu hohe Stickstoffeinträge aus Gülle. Eine Reduktion, die letztlich eine Verringerung der Tierbestände erfordern würde, scheiterte so lange am Widerstand

Tab. 2: Anteil der Nettoexporte an der Gesamterzeugung wichtiger Agrarprodukte in der EU (ohne Intra-EU Handel)

	Weizen	Schweinefleisch	Milch	Geflügelfleisch	Rindfleisch
1986	10%	3%	6%	6%	9%
2016	20%	11%	11%	4%	-1%

Quelle: FAOStat, eigene Berechnungen

der Fleischindustrie, bis die EU-Kommission Klagen vorbereitete. Erst danach wurde in Deutschland eine Verschärfung des Düngerechts in Angriff genommen. Auch jetzt ist allerdings noch offen, ob sie ausreichen wird, die Verschmutzung der Gewässer ausreichend zu senken.

Auch öffentliche Stellungnahmen und Vorhersagen der Agrarpolitik können zur Exportorientierung beitragen, wie das Beispiel Milch zeigt. Die Aufhebung der Milchquote 2015 wurde wesentlich damit begründet, dass auch die europäische Milchindustrie von der wachsenden internationalen Nachfrage profitieren solle. Damit wurde impliziert, dass mehr Milchprodukte zu lohnenden Preisen exportiert werden können. Entsprechend erhöhten viele Milchbetriebe bereits im Vorfeld des Quotenendes ihre Kapazitäten. Und in der Tat stiegen die europäischen Exporte stark an. Da die Nachfrage aber hinter den Erwartungen zurückblieb, trugen die Exporte maßgeblich zum Verfall der Weltmarktpreise bei. Die Großmolkereien haben die sinkenden Preise zum größten Teil an die Milchbäuerinnen und Milchbauern weitergeben. Viele europäische Milchviehbetriebe mussten deshalb aufgeben oder mit staatlichen Notkrediten am Leben gehalten werden.

Folgerungen & Forderungen

- Der Abbau der Exportsubventionen war ein wichtiger Schritt, um die schädlichen Auswirkungen der EU-Agrarpolitik auf die Entwicklungsländer zu mindern.
- Die Ausweitung der Erzeugung, ermöglicht unter anderem durch Flächenprämien und unzureichende Umsetzung von Umwelt- und Tierschutzstandards, führt zu einer zunehmenden Exportorientierung der EU-Agrarwirtschaft.
- Dieses System steht den UN-Entwicklungszielen für nachhaltige Entwicklung diametral entgegen und befindet sich damit nicht im Einklang mit den Zielen, die sich auch Deutschland gesetzt hat.
- Statt die Instrumente und Subventionen der GAP direkt und indirekt dafür zu nutzen, die europäische Landwirtschaft im globalen Preiswettbewerb zu unterstützen, sollten sie für einen konsequenten Umbau der Landwirtschaft genutzt werden.
- Dabei müssen höhere Erzeugerpreise, vielfältige Agrarstrukturen, Umwelt- und Klimaschutz im Vordergrund stehen.
- Wenn für so erzeugte hochwertige Produkte Exportmärkte bestehen, auf denen lohnende Preise erzielt werden können, sind auch Exporte sinnvoll.

Preiswettbewerb im Export als Kernproblem

Mit den Exportsubventionen hat die EU ein entwicklungspolitisch besonders schädliches Instrument ihrer Agrarpolitik abgeschafft. Unproblematisch ist die GAP deswegen noch lange nicht. Die Orientierung an einer weiteren Zunahme der Erzeugung und den damit notwendigen Exporten führt auch ohne direkte Exportsubventionen zu Problemen. Der zentrale Widerspruch besteht dabei nicht darin, dass Lebensmittel aus der EU exportiert werden, sondern dass der Wettbewerbsvorteil vor allem in niedrigen Preisen gesucht wird. Bisher wird dies vor allem durch die Kombination aus den Flächenprämien, der unzureichenden Umsetzung von Umwelt- und Tierschutzstandards und vor allem niedrigen Erzeugerpreisen erreicht. Den UN-Zielen für nachhaltige Entwicklung, zu denen sich auch EU und Bundesregierung bekennen, steht das diametral entgegen. Die Einkommen gerade von kleineren Betrieben sinken, statt – wie in den Zielen vorgegeben – zu steigen, und die aus der Landwirtschaft entstehenden Umweltprobleme für Gewässer, Artenschutz und Klima lassen sich mit dem bisherigen Agrarsystem nicht lösen. Dies gilt sowohl für die Landwirtschaft in der EU als auch in ihren wichtigen Exportmärkten, gerade in Afrika.

Anmerkungen

- 1 B. Rudloff und M. Brüntrup (Stiftung Wissenschaft und Politik): Allen Behauptungen zum Trotz: Die Gemeinsame Agrarpolitik hat kaum Entwicklungswirkungen. SWP-Aktuell Nr. 27. Berlin 2018.
- 2 A. Matthews: The development-related impacts of EU agricultural subsidies. Trinity Economics Papers WEP 1617. Dublin 2017.
- 3 F. Schulz: GAP nach 2020: »Die EU lässt den Mitgliedstaaten zu viel Spielraum«. Interview mit Peter Hauk, Minister für ländlichen Raum in Baden-Württemberg, in euractiv.de vom 28. September 2018 (www.euractiv.de/section/landwirtschaft-und-ernaehrung/interview/gap-nach-2020-die-eu-laesst-den-mitgliedstaaten-zu-viel-spielraum/).
- 4 Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL): Gemeinsame Europäische Agrarpolitik (GAP). Fragen und Antworten. Berlin 2018 (www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Agrarpolitik/_Texte/GAP-FAQs2018.html;nn=374504).
- 5 K. Urban, H. G. Jensen and M. Brockmeier: How decoupled is the Single Farm Payment and does it matter for international trade? In: Food Policy 59 (2016), pp. 126–138.
- 6 K. Mittenzwei, W. Britz and C. Wieck: Studying the effects of domestic support provisions on global agricultural trade: WTO and OECD policy indicators in the CAPRI model. Selected paper presented at the IATRC Annual Meeting, December 9–11, 2012, San Diego, CA (USA).
- 7 UN Comtrade, eigene Berechnungen.



Tobias Reichert

Teamleiter Welternährung, Landnutzung und Handel bei Germanwatch e.V.

Stresemannstr. 72, 10963 Berlin
reichert@germanwatch.org