

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Die Auswirkungen von EU - Agrarsubventionen auf die afrikanische Landwirtschaft

Die steigenden Preise für Grundnahrungsmittel verstärken vor allem die Not jener Menschen in der Dritten Welt, die auf Agrarimporte angewiesen sind. Auf dem afrikanischen Kontinent sind 37 der 52 Staaten nahezu reine Agrarnationen, die in eine immer größere Abhängigkeit von Nahrungsmittelimporten geraten. Bei einer heutigen Gesamtbevölkerung Afrikas von rund einer Milliarde ist die Zahl derjenigen Menschen, die nach Angaben der VN dauerhaft und schwerwiegend unterernährt sind, zwischen 1972 und 2002 von 81 auf 202 Mio. gestiegen. Der ehemalige VN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung, Jean Ziegler, führt diese Entwicklung vor allem auf die Agrarexportsubventionen der Europäischen Union zurück, die afrikanische Produkte von ihren heimischen Märkten verdrängen.

Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU

Als Konsequenz aus den Erfahrungen der Lebensmittelknappheit der Nachkriegszeit einigten sich die Gründungsmitglieder der Europäischen (Wirtschafts-) Gemeinschaft 1958 auf eine Gemeinsame Agrarpolitik (GAP). Mit der Subventionierung von Grundnahrungsmitteln sollte zunächst die eigene Versorgungssicherheit gewährleistet werden. Heute benennt die Kommission als Ziele der GAP „die Sicherung eines angemessenen Lebensstandards der Landwirte, die Versorgung der Verbraucher mit hochwertigen Nahrungsmitteln zu vernünftigen Preisen und die Erhaltung unseres ländlichen Erbes“.

Die GAP stellt seit Jahrzehnten neben der Kohäsionspolitik den größten Ausgabenfaktor der Gemeinschaft dar. Nach Angaben der Kommission hat sich als Folge von Reformen und Kosteneinsparungen der Anteil der GAP am EU-Budget jedoch von 70 % in den 1970er Jahren auf rund 35 % in der Haushaltsperiode 2007 bis 2013 reduziert. Zu berücksichtigen ist dabei allerdings, dass die Ausgaben der Union in absoluten Zahlen in diesem Zeitraum von 3,6 Mrd. € (EU-Gesamthaushalt 1970) auf 126,5 Mrd. € (Haushalt 2007) gestiegen sind. Trotz verschiedener Anstrengungen der EU, diese Zahlungen zu reduzieren, subventioniert sie in diesem Jahr die europäische Landwirtschaft immer noch voraussichtlich mit über 50 Mrd. €.

Auswirkungen der Subventionen auf Afrika

Die EU ist der bedeutendste Handelspartner der afrikanischen Staaten, der größte Geber an Entwicklungshilfe und ihr größter Exportmarkt (mehr als 80 % der Baumwoll-, Obst- und Gemüseaus-

fuhren Afrikas gehen in die EU). Andererseits subventioniert die EU neben den Direktzahlungen an europäische Landwirte mit Ausfuhrerstattungen den Absatz von Produktionsüberschüssen auf dem Weltmarkt. Dabei wird die Differenz zwischen den europäischen Produktionskosten und dem Weltmarktpreis ausgeglichen. Da in vielen afrikanischen Ländern die Bauern nicht mit den Produkten aus Europa konkurrieren können, kommt es dort verstärkt zur Abhängigkeit von Agrarimporten: Auf dem größten Konsumgütermarkt Westafrikas im senegalesischen Dakar etwa könnten Obst und Gemüse aus Frankreich, Spanien und Italien um ein Drittel günstiger als einheimische Produkte erworben werden. Nach Angaben der Welternährungsorganisation der VN (FAO) sind seit 1980 die Lebensmittelimporte der Entwicklungsländer um 60 % gestiegen. 70 bis 80 % der afrikanischen Länder sind heute auf die Einfuhr von Lebensmitteln angewiesen. Langfristig gefährden diese Lebensmittelimporte die Existenzgrundlage der lokalen Landwirte und damit die Aussicht auf ein Wachstum der vorwiegend agrarisch geprägten afrikanischen Volkswirtschaften. Auch verhindern sie nach Auffassung der FAO notwendige Investitionen in den dortigen Agrarsektor.

Die aktuelle globale Hungerkrise

Nach Angaben der Weltbank haben sich die Nahrungsmittelpreise in den letzten drei Jahren um 80 % erhöht. So hat sich etwa der aktuelle Preis für Reis gegenüber dem Frühjahr 2007 um 75 % verteuert, bei Weizen liegt der Preisanstieg sogar bei 120 %. In den vergangenen sechs Monaten ist den VN zufolge die Zahl der Menschen,

die auf Lebensmittelhilfen angewiesen sind, um mehr als 100 Mio. gestiegen. Die FAO hat weltweit für 36 Länder eine unmittelbare Nahrungsmittelkrise festgestellt – 21 davon befinden sich in Afrika. Als Ursache dafür werden veränderte klimatische Bedingungen, das Wachstum der Weltbevölkerung und eine gestiegene Nachfrage nach Fleischprodukten in den Schwellenländern, die staatliche Förderung von Biotreibstoffen sowie Börsenspekulationen mit Agrarprodukten genannt. Hinzu kommt, dass die Abhängigkeit vieler Entwicklungsländer von Nahrungsimporten eine Abhängigkeit von den weltweiten Preisschwankungen bei Rohstoffen impliziert. Steigende Öl- und Gaspreise – und damit auch Transportkosten – führen daher zu einer weiteren Verteuerung der Lebensmittel.

Der hohe Umfang der Agrarsubventionen am EU-Haushalt wird im Europäischen Parlament schon lange äußerst kritisch gesehen. Die EP-Abgeordnete Silvana Koch-Mehrin konstatierte Ende April 2008 einen strukturellen Zusammenhang zwischen der aktuellen Ernährungskrise und den europäischen Agrarsubventionen. Der Vorsitzende des Rats für Nachhaltigkeit Volker Hauff forderte, dass sich die EU nicht länger abschotten dürfe und ihre Märkte für Importe aus den Entwicklungsländern öffnen müsse. EU-Handelskommissar Peter Mandelson kritisierte jüngst, dass die Unterstützungszahlungen an Landwirte nicht so stark an Preise und Produkte gekoppelt sein dürften, dass sie den Handel verzerrten. Einen Abbau der Agrarsubventionen forderte auch der britische Finanzminister Alistair Darling: Die Zahlungen würden den europäischen Steuerzahler Milliarden kosten, während sie den Bauern in den Entwicklungsländern schaden. Die Gegenposition dazu wird insbesondere von dem französischen und dem deutschen Landwirtschaftsministerium vertreten: Diese verwiesen darauf, dass für die aktuelle Ernährungskrise in erster Linie die Re-

gerungen der Entwicklungsländer verantwortlich seien, und fordern politische Reformen in den betreffenden Ländern.

Perspektiven

Gelegenheit für eine Reform der GAP bietet sich im Rahmen des Kommissionsvorschlags „GAP-Gesundheitscheck“, der nach dem Willen des Kommissionsmitglieds für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Mariann Fischer Boel, noch in diesem Jahr vom Rat verabschiedet werden soll. Die Initiative sieht insbesondere eine Abkoppelung der Direktzahlungen von der Produktion, die Abschaffung der Flächenstilllegungsprämien sowie die Rückführung der Marktinterventionen vor (allerdings bleibt die Gesamthöhe der Agrarsubventionen unverändert). Direktzahlungen sollen künftig verstärkt in den Fonds für Unterstützungszahlungen für die Entwicklung des ländlichen Raums umgeschichtet werden. Gleichzeitig kündigt die Kommission an, zur Linderung der Folgen der Explosion der Lebensmittelpreise einen präferentiellen Zugang der besonders betroffenen Entwicklungsländer zum EU-Markt sowie Projekte zur Wiederbelebung der dortigen Landwirtschaft an.

Das Thema wird zudem den Europäischen Rat auf seinem Treffen am 19./20. Juni 2008 beschäftigen. Dort sollen mögliche Konsequenzen für die EU-Entwicklungspolitik, Handelspolitik, GAP und Energiepolitik diskutiert werden.

Allerdings gibt es inzwischen auch Forderungen, das Verhältnis der EU zu Afrika jenseits einer bloßen Reform der Agrarsubventionen grundsätzlich zu überdenken. So fordert etwa Bartholomäus Grill, Mitglied des Afrika-Beraterkreises des Bundespräsidenten, Entwicklungspolitik jenseits der humanitären Selbstverpflichtung als globale Strukturpolitik zu begreifen, da soziale Ungleichheit zu Krieg, Terrorismus und Flüchtlingsströmen führe und gleichzeitig die Lebensgrundlagen der Welt zerstöre.

Frederik von Harbou, Dr. Jörg Schneider, Fachbereich WD 11 – Europa, Tel.: (030) 227-33614, E-mail: vorzimmer.wd11@bundestag.de

Quellen und Literatur:

- Mariann Boel Fischer: Annual Policy Strategy for Agriculture, Brüssel, 6. Mai 2008.
- Bundesministerium der Finanzen, Zoll, Ausfuhrerstattung für Marktordnungswaren, http://www.zoll.de/b0_zoll_und_steuern/c0_marktordnung/c0_ausfuhrerstattung, (Stand 15. Mai 2008).
- Positionspapier des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Globale Ernährungssicherung durch nachhaltige Entwicklung und Agrarwirtschaft, 29. Mai 2008, http://www.bmelv.de/cln_044/nn_754188/DE/10-Internationales/Welternahrung/Welternahrung.html_nnn=true, (Stand 5.6.2008).
- Food and Agriculture Organization of the United Nations, Subsidies, food imports and tariffs key issues for developing countries, <http://www.fao.org/english/newsroom/focus/2003/wto2.htm>, (Stand: 15. Mai 2008).
- Helmut Goesser: Agrarmärkte im Boom, Welternährung in der Krise, in: Infobrief der Wissenschaftlichen Dienste, WD 5-3010-72/08.
- Bartholomäus Grill: Schneepflüge für Guinea – Warum die Entwicklungshilfe gescheitert ist und was wir daraus lernen können, in: Internationale Politik (IP), Dezember 2007, S. 8 bis 15.
- Jean Ziegler: Europas Gier ist Afrikas Hunger, in: Le Monde diplomatique, März 2008, S. 12f.
- M. de Schutter prdit „la fin de la nourriture à bas prix“, in: Le Monde, 3. Mai 2008, S. 4.
- Olaf Zehnpfund: „Health Check“ der GAP - Mehr als eine Halbzeitbewertung, Europa-Thema in Vorbereitung.