

# SWP-Aktuell

NR. 27 MAI 2018

## Allen Behauptungen zum Trotz: Die Gemeinsame Agrarpolitik hat kaum Entwicklungswirkungen

Bettina Rudloff/Michael Brintrup

Es ist wieder einmal so weit: Bei den Verhandlungen über den neuen Mehrjährigen Finanzrahmen für die Europäische Union (EU) werden auch Festlegungen für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) getroffen, den nach wie vor größten Ausgabenblock. Kritiker der GAP verweisen in der Debatte wieder einmal auf deren entwicklungs- politische (Neben-)Wirkungen: Demnach fördern europäische Subventionen durch billige Exporte Armut und Ernährungsunsicherheit in Entwicklungsländern. Aber stimmt dieser Vorwurf?

Jüngst wurden die Eckpunkte für den neuen Finanzplan vorgeschlagen. Rund 54 Milliarden Euro jährlich sind dabei für die GAP vorgesehen. Bis Ende Mai wird der Agrarkommissar seine Vorschläge für die Inhalte einer neuen GAP unterbreiten.

Erste Hinweise gab eine Kommissionsmitteilung bereits im November 2017 (»Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft«): Im Anschluss an die traditionellen Begründungen für Agrarsubventionen – wie Sicherung der Erzeugereinkommen und angemessener Verbraucherpreise – wird versprochen, ökologische Belange stärker zu berücksichtigen, Subsidiarität zugunsten der Mitgliedstaaten zu fördern und für administrative Vereinfachung zu sorgen. Betont wird zudem die internationale Dimension der GAP und das Bemühen um die nötige Kohärenz mit anderen Politiken.

### Prinzipielle Wirkungen der GAP auf Entwicklung

Die GAP kann über verschiedene Mechanismen (»Scharniere«) auf Märkten in Entwicklungsländern wirken.

»Exportscharnier«. Steigert die EU als weltweit größter Agrarexporteur ihre Exporte, so sinken die Preise auf dem Weltmarkt. Sie werden eventuell auch in Entwicklungsländern sinken und darüber deren Konkurrenzfähigkeit untergraben und lokale Produkte verdrängen.

»Importscharnier«. Die EU ist auch als weltgrößter Agrarimporteur zunehmend Teil internationaler Wertschöpfungsketten. Kurbelt die GAP eine vorleistungsintensive Produktion an, werden auch hierfür benötigte Rohstoffe wie Futtermittel aus Entwicklungsländern verstärkt importiert.



**Direktes und indirektes »Klimascharnier«.** Ein direkter Effekt ergibt sich aus den Klimagasemissionen der EU-Landwirtschaft. Sie verursachen vor allem in tropischen und subtropischen Regionen Ertragseinbußen. Werden solche Klimakosten, die in der EU insbesondere bei der Intensivhaltung von Rindern entstehen, nicht berücksichtigt, führt dies indirekt dazu, dass mehr Tiere gehalten werden, als es für das Klima optimal wäre. Dies wirkt also wie eine produktionssteigernde Subvention, die Tierhaltung in Entwicklungsländern verdrängen kann.

### Welche Nebenwirkungen sind der aktuellen GAP vorzuwerfen?

Um diese Frage angemessen zu beantworten, ist es wichtig, nach Betroffenen zu differenzieren. Wenn durch Subventionen Mengen erhöht und Preise verringert werden, ist dies von Nachteil für Erzeuger und Exportländer, aber von Vorteil für Verbraucher und Importeure. Umgekehrtes gilt für Preissteigerungen. Langfristig kann aber eine durch hohe Preise angekurbelte Produktion Preise wieder senken und damit zunächst belasteten Verbrauchern zugutekommen. Der grundsätzliche Interessens Gegensatz zwischen Produzent und Verbraucher ist ein Dilemma jeder agrarpolitischen Intervention. Oftmals sind zudem Erzeuger gleichzeitig Verbraucher. Gerade Kleinbauern in Entwicklungsländern kaufen oft mehr Nahrung als sie verkaufen, oder sie müssen Futtermittel zukaufen. In diesem Fall ist der Netto-Effekt der Preisänderung entscheidend, Verlierer kann es dennoch geben. Eindeutig positiv für beide Seiten – Produktion und Verbrauch – ist Preisstabilität.

### Exportscharnier kaum relevant

**Exportsubventionen.** Nach einem Beschluss der WTO-Konferenz 2015 in Nairobi wurden die Exportsubventionen aller Vertragsstaaten abgeschafft. Seither greift die übliche Kritik an dieser entwicklungsschädlichen

Politik nicht mehr. Auch zuvor wurde sie in der Hochphase der Weltmarktpreise seit 2007 kaum noch praktiziert.

**Andere politisch induzierte Erhöhungen der Exporte** etwa von Milch beruhen gerade auf der Abschaffung einer agrarpolitischen Regulierung: dem Wegfall der mengenbegrenzenden Quote 2015. Die seitdem vermehrten Exporte können lokaler Produktion in Entwicklungsländern schaden.

**Produktionssteigerung durch interne Subventionen** wurden durch zahlreiche GAP-Reformen weitgehend ausgeräumt (siehe Graphik):

- Die Basiszahlung pro Hektar, auch die Förderung der Junglandwirte, stützt zwar Einkommen und die finanzielle Liquidität der Betriebe, doch ihr Produktionseffekt ist gering. In Regionen mit besonderen Anforderungen (deutsche Mittelgebirge) können Subventionen bewirken, dass überhaupt noch Landwirtschaft betrieben wird. In der anhaltenden Hochpreisphase ist dieser Effekt jedoch kaum wirksam. Ein großer Teil all dieser Zahlungen wird über Pachten ohnehin an die Landeigentümer weitergereicht, so dass sie die Produktion nicht beeinflussen.
- Die Ökologisierungszahlung (»greening«) ist an Umweltkriterien gebunden und könnte die Produktion sogar senken, indem sie diese verteuert. Da die Kriterien nicht besonders strikt sind, wirkt dies aktuell kaum. Gleiches trifft auf die generellen – auch umweltbezogenen – Kriterien zu, die für alle Zahlungen (»cross compliance«) gelten.
- Bis zu 15% der nationalen Ausgaben dürfen noch in alter GAP-Tradition gekoppelt und damit produktions- und handelsverzerrend getätigt werden. Von dieser Möglichkeit machen bis auf Deutschland alle Mitgliedstaaten in strukturschwachen Regionen Gebrauch.
- Für einige Produkte (etwa Milcherzeugnisse) gibt es noch ein Sicherheitsnetz in Form von garantierten Interventionspreisen. Dieses Netz soll nur bei Niedrigpreisen genutzt werden. Entwicklungspolitische Probleme entstehen, wenn das Ausmaß Produktionsanreize bietet.

## Produktionsbezogene Nebenwirkungen bestehender GAP-Subventionen

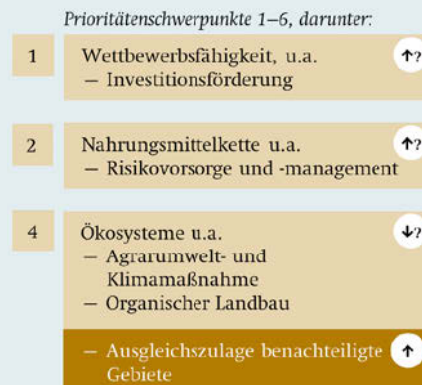
### Erste Säule: Einkommen und Markt

Mittel 2017: 42 Mrd. Euro



### Zweite Säule: Ländlicher Raum

Mittel 2017: 42 Mrd. Euro



weiß: keine Wirkung, dunkelbraun: Wirkungspotential wahrscheinlich, hellbraun: Wirkungspotential unklar, aber vermutlich gering. ↑ Produktion steigt; ↓ Produktion sinkt. Quelle: eigene Darstellung.

- Maßnahmen der finanziell dürtig ausgestatteten 2. Säule der GAP sind auf bestimmte Oberziele ländlicher Entwicklung wie Ökologie ausgerichtet. Zahlungen für besondere Umweltleistungen könnten die Produktion senken, während Investitionshilfen anheizend wirken könnten. Beide Effekte werden derzeit als marginal angesehen.

In der Summe sind die Produktions- und Preiswirkungen der aktuellen GAP gering. Bestimmend dafür ist eben nicht das Gesamtbudget für Subventionen, sondern deren zumeist produktionsneutrales Design: Laut dem Joint Research Centre der EU-Kommission hätte selbst die komplette Abschaffung der GAP kaum einen Rückgang landwirtschaftlicher Produktion zur Folge.

### Import- und Klimascharnier mit Entwicklungswirkung

#### Importbedarf in der Wertschöpfungskette.

Die Folgen des europäischen Importbedarfs werden oft zu Unrecht (alleine) auf die GAP zurückgeführt. Am Fall der Biokraftstoffe lässt sich aufzeigen, wie ausgehend von einer (nicht agrar-, aber klimapolitisch) gesicherten EU-Nachfrage in Form der für Biokraftstoffe geltenden Verwendungsquote entlang einer Wertschöpfungs-

kette Entwicklungsrisiken entstehen können: Die Konkurrenz um die Anbauflächen etwa kann Versorgungsrisiken hervorrufen.

Bei Soja-Importen für die Futtermittelverwendung belegt die EU weltweit Rang 2 nach China. Großflächiger Soja-Anbau zerstört aber Ökosysteme in Lateinamerika. Für den Anbau auf Flächen, die nicht illegal gerodet wurden, gelten Zertifizierungssysteme, die aber relativ leicht durch selektive Flächen-deklaration zu umgehen sind. Die GAP fördert die Fleischerzeugung durch freiwillig gekoppelte Direktzahlungen und dadurch, dass sie indirekte Schäden wie für Klima oder Grundwasser nicht ausreichend internalisiert. Initiativen wie die deutsche Eiweißstrategie verfolgen die Idee, den Soja-Import durch alternative eigene Proteinpflanzen zu substituieren. Deren tierernährungs-physiologische Verwertung ist aber begrenzt, und die massive Ausdehnung von Anbauflächen wäre ebenfalls mit ökologischen Kosten verbunden.

Der Import von Biokraftstoffen in die EU betrifft Zuckerrohr, Soja- oder Palmöl, deren Anbau ähnliche Risiken birgt wie der Soja-Anbau. Auch hier gibt es nur bedingt wirksame Zertifizierungsansätze. Ab 2021 wird Palmöl von der für Biokraftstoffe geltenden Verwendungsquote ausgeschlossen. Der größte Teil des importierten Palmöls

wird aber weiterhin in der Lebensmittel- und Kosmetikindustrie genutzt, für die es anders als bei der Kraftstoffverwendung keinerlei Vorgaben gibt. Eine Begrenzung würde Alternativen (Raps, Sonnenblumen) erfordern, deren Anbau mehr Fläche beansprucht als der von Ölpalmen (Palmöl) – wiederum verbunden mit ökologischen Risiken.

Bei allen Ansätzen, die EU-Agrarimporte zu reduzieren, sind negative Wirkungen für die exportierenden Entwicklungsländer zu bedenken: So kritisiert Malaysia den Ausschluss von Palmöl aus der Verwendungsquote. Ohnehin kann jede Importbeschränkung bewirken, dass Exporte in andere Regionen umgelenkt werden, die Palmöl oder Soja in großem Umfang abnehmen. Dies macht europäische Entwicklungsbemühungen zunichte.

In eine andere Richtung kann eine zunehmende Ökologisierung der GAP durch strengeres »greening« und »cross-compliance« wirken. Die geringeren europäischen Erträge können den Importbedarf erhöhen – was Entwicklungsländern Einnahmeoptionen beschert, aber auch Risiken: So kann etwa die eigene Versorgung bei einer Zunahme der Exporte leiden. Viele Zertifizierungssysteme bieten positive Anreize, ärmere Kleinerzeuger können sie aber wegen aufwendiger Produktionsvorgaben oder hoher Teilnahmekosten nicht nutzen.

**Klimawirkung der Tierhaltung.** Weltweit ist die Landwirtschaft für elf Prozent der vom Menschen verursachten Klimagasemissionen verantwortlich. In der EU und in Deutschland betrifft dies hauptsächlich Methanemissionen in der Rinderhaltung.

Produktionsseitige Lösungen könnten zum einen den gekoppelten Zahlungen der Tierproduktion ein Ende setzen. Zum anderen kann auch eine Besteuerung der Soja-Importe die Produktion verteuern und damit die Nachfrage senken – insbesondere wenn darauf verzichtet wird, gleichzeitig europäische Alternativen zu fördern. Konsumseitig ließen sich jenseits der GAP Verbrauchssteuern (»Fleischsteuer«) nutzen,

um den Konsum zu drosseln, wie es auch bei anderen Konsumgütern geschieht, die als schädlich angesehen werden. Das hätte den Vorteil, dass auch Importe getroffen wären. Die Wirkung einer solchen Maßnahme müsste sozialpolitisch für arme Konsumenten abgefedert werden. Global gesehen wäre die Wirkung einer Verringerung der Tierhaltung in der EU zwar gering, sie könnte aber eine wichtige Vorbildfunktion haben.

## Zukünftige GAP: weniger Kopplung, mehr Kohärenz

Entwicklungsschädigende Effekte der GAP sind nur noch in einigen wenigen Bereichen auszumachen, etwa bei den freiwilligen gekoppelten Zahlungen, dem Abbau der Milchquote oder im komplexen Zusammenspiel mit anderen Politikfeldern.

Aber auch bei einer Reform aus Umweltgründen gilt es zu verhindern, dass die GAP in alte Muster zurückfällt, wieder stärker produktionsgekoppelte Instrumente nutzt und damit neue Entwicklungsrisiken schafft.

Der historischen Ungerechtigkeit, dass Subventionen der Vergangenheit die heutige EU-Produktivität zumindest unterstützt haben könnten, sollte ebenso begegnet werden wie den wenigen noch wirksamen Entwicklungseffekten. Geeignete Ansätze bieten weniger die europäische Agrar- als die Entwicklungs- (Infrastrukturhilfen) und Handelspolitik (Schutzzölle).

Um diese verschiedenen Politikfelder kohärent mit der GAP zu verknüpfen, kann die EU Vorgaben der Politikfolgenabschätzung nutzen. Sie sollte diese Vorgaben künftig explizit an den international beschlossenen Indikatoren zur nachhaltigen Entwicklung (SDGs) orientieren. Vor allem aber sind Entwicklungsländer stärker einzubeziehen. Denn es sollte nicht nur nach deutschen oder europäischen Maßstäben und Interessen beurteilt werden, ob und welche GAP entwicklungsschädlich ist.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018

**Alle Rechte vorbehalten**

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors und der Autorin wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuelle werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

### SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6364

*Dr. agr. Bettina Rudloff ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe EU/Europa.*

*Dr. Michael Brüntrup ist Wissenschaftler beim Deutschen Institut für Entwicklungspolitik.*