

# Agrar- und Entwicklungspolitik im Widerspruch?

Wolfgang Marks und Sophie Veßel, Arbeitsgemeinschaft Globale Verantwortung

Der Milchsektor in Burkina Faso birgt großes Potenzial für die Entwicklung des Landes. 2012 gaben 4,6 Millionen Kühe bereits 200 Millionen Liter Milch jährlich<sup>1</sup>, auch steigt die Nachfrage nach Milchprodukten stetig. Gleichzeitig setzt den lokalen Bäuer\_innen neben nationalen Herausforderungen wie geringer Produktivität, hoher Produktionskosten und einer mangelhaften Infrastruktur vor allem der Import von großen Mengen Milchpulver zu. Die daraus produzierte Trinkmilch ist mit 34 Cent pro Liter deutlich günstiger als lokale Milch, die Bäuer\_innen in Burkina Faso produzieren, die mindestens 76 Cent kostet.<sup>2</sup>

Wie wirkt sich eine solche Wettbewerbsverzerrung auf den Aufbau des Milchsektors in Burkina Faso aus? Diese Frage hat aus entwicklungspolitischer Sicht Bedeutung, da der Milchsektor für die burkinischen Kleinbäuer\_innen eine bedeutende Einnahmequelle darstellen könnte. Kleinbäuer\_innen sind weltweit überproportional von Hunger und Armut betroffen. Auch die Nachhaltigen Entwicklungsziele (SDGs) der UN, die Österreich 2015 mitbeschlossen hat und die bis 2030 umgesetzt werden sollen, setzen darauf, die landwirtschaftliche

Produktivität von kleinen Nahrungsmittelproduzent\_innen zu verdoppeln.

Etwa drei Viertel des von Westafrika importierten Milchpulvers, dessen Menge sich zwischen 2000 und 2013 verdoppelt hat, stammen aus der EU (Eurostat, Faostat). Die UN erwartet eine weitere Zunahme der Exporte der EU. Der Export günstigen Milchpulvers aus der EU ist unter anderem durch zwei Faktoren bedingt: 1) Die Liberalisierung des Milchmarkts – dazu zählt die endgültige Abschaffung der Milchquote 2015, die eine zulässige Produktionsmenge festgesetzt hatte, und 2) die Förderpolitik im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU, die Österreich mitträgt. Direkte Exportförderungen wurden zwar mittlerweile abgeschafft, hohe, aus unserer Sicht sozial unausgewogene Subventionen gibt es jedoch weiterhin. Diese Subventionen können die Überschussproduktion und den Export von Milchpulver nach Asien und Afrika zu Dumping-Preisen begünstigen. Österreich trägt zur Produktion von Überschüssen in der EU bei. Lag der Selbstversorgungsgrad in Österreich bei Konsummilch 1996 noch bei 100 %, ist er nunmehr auf über 160 % angewachsen.<sup>3</sup>

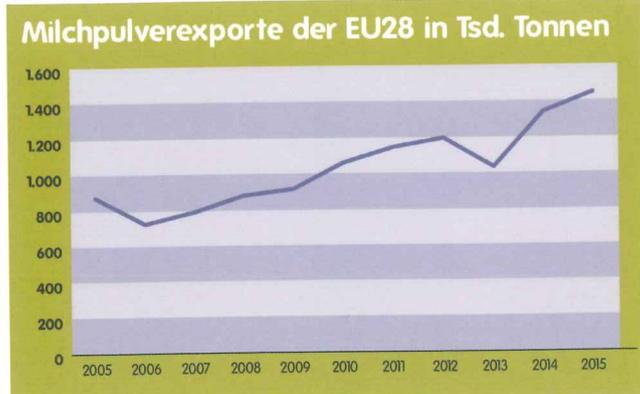
In Österreich beziehen 19 % der größten landwirtschaftlichen Betriebe fast 58 % der gesamten Fördersumme aus dem Topf der Direktzahlungen, die im Rahmen der GAP ausbezahlt werden.<sup>4</sup> Diese Förderpolitik sowie die Volatilität der Preise, die durch die Liberalisierung des Milchmarkts forciert wurde, tragen zu einem Trend bei, der als „Wachse oder weiche“ bezeichnet werden kann. Gab es 2001 noch rund 56.900 Betriebe mit Milchlieferei, waren es laut Landwirtschaftsministerium 2015 nur mehr rund 30.850. Auch wenn die Landwirtschaft in Österreich im europäischen Vergleich kleinstrukturiert ist, haben Betriebe mit über 51 Milchkühen von 1999 bis 2013 eine Steigerung um knapp 400 % erfahren, während kleinere Betriebe deutlich abnahmen.<sup>5</sup> Laut dem Weltagrarbericht sind jedoch gerade „kleinbäuerliche, arbeitsintensivere und auf Vielfalt ausgegerichtete Strukturen die Garanten einer sozial, wirtschaftlich und ökologisch nachhaltigen Lebensmittelversorgung durch widerstandsfähige Anbau- und Verteilungssysteme“.<sup>6</sup>

Der Import von großen Mengen Milchpulver führt laut René Millogo von PASMEP, einer Initiative zur Unterstützung von Milchviehhirt\_innen

Abb.1: Mit dem Auslaufen der Milchquote ging die Schere zwischen Erzeugung und Verbrauch noch weiter auseinander.

Abb.2: Der Export von Milchpulver ist seitens der EU im Zeitrahmen von 2005 bis 2015 von 870.000 Tonnen auf 1.447.000 Tonnen angewachsen.

Quelle: AG Globale Verantwortung „Die Unfaire Milch – Agrar und Entwicklungspolitik im Widerspruch?“, S. 5 und 8, Gestaltung Gerda Decker



1 Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e.V. (2012): Die Milch macht's: Kleinbäuerliche Milchproduktion in Burkina Faso und die Auswirkungen instabiler Weltmarktpreise, Aachen, S. 4 - 5.  
2 Misereor Blog: Deutsche und afrikanische Milchbauern: „Du bist kein Milchbauer, du bist Milchpulververkäufer“ (22.06.2016).  
3 BMLFUW: Grüner Bericht 2016: Bericht über die Situation der österreichischen Land- und Forstwirtschaft, Wien.  
4 Berechnung der AG Globale Verantwortung, Daten aus: BMLFUW: Grüner Bericht 2016: Bericht über die Situation der österreichischen Land- und Forstwirtschaft, Wien.  
5 Ibid.  
6 Weltagrarbericht: Bäuerliche und industrielle Landwirtschaft, [www.weltagrarbericht.de/themen-des-weltagrarberichts/baeuerliche-undindustrielle-landwirtschaft/baeuerliche-und-industrielle-landwirtschaft-volltext.html](http://www.weltagrarbericht.de/themen-des-weltagrarberichts/baeuerliche-undindustrielle-landwirtschaft/baeuerliche-und-industrielle-landwirtschaft-volltext.html)

in Burkina Faso, zur Verarmung der Milchbäuer\_innen, die auf die Milchproduktion angewiesen sind.

### Verhältnis österreichische Agrar- und Entwicklungspolitik

Die Förderung der ländlichen Entwicklung und der Aufbau lokaler Märkte in Ländern des Globalen Südens sind wichtige Bereiche der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (OEZA). Im Rahmen eines Regionalentwicklungsprogramms der Austrian Development Agency (ADA) wird beispielsweise im Westen Burkina Fasos eine kleine Molkerei unterstützt.

Während sich die OEZA also zum Ziel gesetzt hat, Armut zu mindern, nachhaltige Entwicklung zu fördern und insbesondere lokale Märkte aufzubauen, wird dies gleichzeitig durch die Agrarpolitik der EU und Österreichs konterkariert. Die Agrarpolitik steht im Widerspruch zu SDG 2, das den Hunger beenden, Ernährungssicherheit erreichen und die Einkommen von kleinen Nahrungsmittelproduzent\_innen verdoppeln will.

Die Frage ist, wie solche Widersprüche beispielsweise zwischen Agrar- und Entwicklungspolitik künftig verringert bzw. vermieden werden können. Die AG Globale Verantwortung schlägt der österreichischen Bundesregierung und im Speziellen dem Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (BMNT) folgende Maßnahmen vor:

- sich bei der Modernisierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) dafür einzusetzen, dass Milchbetriebe mit einem hohen Maß an Arbeitseinsatz entsprechend gestärkt werden. Daher sollten Maßnahmen gesetzt werden, die die **Produktion stärker an die verfügbaren Flächen binden (bodengebundene Produktion)**;
- dafür Sorge tragen, dass **Investitionszuschüsse in Österreich zukünftig nur mehr für Modernisierungen oder Umbauten** ausbezahlt werden und nicht für neue Produktionskapazitäten. In einem ohnehin schon gesättigten Markt macht eine weitere Ausweitung der Produktion keinen Sinn;
- sich bei der Modernisierung der GAP dafür einzusetzen, dass die **Betriebsprämien degressiv gestaltet sind und eine Obergrenze definiert ist**;
- sich dafür einsetzen, dass mittels **konkreter Maßnahmen Marktkrisen im Milchsektor frühzeitig entgegengewirkt werden kann**;
- sich dafür einsetzen, dass es **Entwicklungsländern wie Burkina Faso erlaubt wird, Maßnahmen zum Schutz des eigenen Marktes im Bereich der Milchproduktion** zu ergreifen.

Um Inkohärenzen zu vermeiden, die teuer und ineffizient sind, sollte die Österreichische Bundesregierung unterschiedliche Politikbereiche wie beispielsweise die Agrar-, Handels-, Umwelt-, und Steuerpolitik aufeinander abstimmen, sodass diese Politikbereiche zum Erreichen der universell gültigen Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030 beitragen. Dafür empfiehlt die AG Globale Verantwortung unter anderem eine **zentrale Instanz für die Umsetzung von Politikkohärenz im Interesse Nachhaltiger Entwicklung (PCSD) auf höchster politischer Ebene**, die im Falle von politischen Interessenskonflikten nach klaren Kriterien Entscheidungen treffen kann.

### DIE AUTOR\_INNEN

Wolfgang Marks, Autor der Broschüre, ist für die PR & Öffentlichkeitsarbeit der AG Globale Verantwortung zuständig. Sophie Veßel ist entwicklungspolitische Referentin mit Schwerpunkt PCSD.

### Hinweis:

Auf [www.globaleverantwortung.at](http://www.globaleverantwortung.at) gibt es unter Themen > Politikkohärenz die Broschüre zum Thema „Die Unfaire Milch – Agrar- und Entwicklungspolitik im Widerspruch?“ mit weiteren politischen Empfehlungen und Quellenangaben, ein 8-minütiges Videostatement von René Millogo von PASMEP sowie eine Nachlese einer Podiumsdiskussion zum Thema am 13.11.2017.

## Stellungnahmen der Bereichsprecher\_innen der im österreichischen Parlament vertretenen Parteien zu den Widersprüchen österreichischer bzw. europäischer Agrar- und Entwicklungspolitik

### Zielgenaue Abstimmung von Förderinstrumenten

Wenn mehr als die Hälfte der burkinischen Bevölkerung unter der Armutsgrenze lebt, müssen entwicklungspolitische Maßnahmen weiter verstärkt und noch effektiver gestaltet werden. In diesem Land ist zu sehen, dass unter anderem der ländliche Sektor großes Potential birgt und er zur Stabilität der Wirtschaft und somit des Landes massiv beitragen kann. Unterstützung und Expertise bei der Professionalisierung der Betriebe, der effektiven Betriebsführung und dem nachhaltigen Einsatz von Ressourcen

werden daher für uns in der EZA auch künftig oberste Priorität haben. Der Weltagrarhandel und somit die zunehmende globale Verflechtung von Warenströmen ist ein Zeichen steigender internationaler Arbeitsteiligkeit und ein wichtiger Wirtschaftsfaktor in kleinen Volkswirtschaften. Für Österreich mit seinem kleinen Inlandsmarkt ist Außenhandel grundsätzlich wichtig. Der heimische Agrar- und Lebensmittelaußenhandel hat sich seit dem EU-Beitritt gesteigert, vor allem die Ausfuhr von Milchprodukten. Das belegt den Stellenwert des Agraraußenhandels, der nur mit Qualitätsorientierung, Herkunfts Betonung, Bioeigenschaften,



© Sabine Klimpt



© Sabine Klimpt

Wettbewerbsfähigkeit und Professionalität erzielt werden konnte. In der öffentlichen Wahrnehmung wiederum erscheint eine starke Import-Export-Ausrichtung oftmals pauschal als widersprüchlich zu Eigenversorgung und Regionalität. Die oft ausgezeichneten Nischenprodukte in Österreich sind kein Widerspruch zum Weltagrarhandel, beide Bereiche bedingen einander. Es ist aber wesentlich, kritische Argumente ernst zu nehmen und strategische Überlegungen anzustellen, welche gesamthafte Linie die langfristig effizienteste und sinnvollste ist. Politikkohärenz ist gerade hier zentral, da Entwicklungsländern kein Nachteil entstehen darf. Die zielgenaue Abstimmung einzelner

Förderinstrumente ist von großer Bedeutung, weil Gelder dort ankommen müssen, wo sie auch wirken können. Es ist unsere Aufgabe, uns dafür einzusetzen, dass potentielle Schief lagen in der Förderstruktur aufgezeigt und eine ausgewogene Abstimmung einzelner Politikinstrumente erreicht wird. Das gilt nicht nur für die Bereiche Entwicklung und Agrar, sondern ganz allgemein für alle Sektoren.

Abg.z.NR Mag. Martin Engelberg, Bereichssprecher für Internationale Entwicklung und Abg.z.NR Georg Strasser, Bereichssprecher für Landwirtschaft und ländlicher Raum, ÖVP



© Parlamentsdirektion/  
SIMONIS

### Veränderungen von Vorgehensweisen im Sinne der Agenda 2030

Wie kann die gesamte Weltbevölkerung unter gerechten Bedingungen leben, wenn der europäische Wohlstand auf globalen wie auch internen asymmetrischen Handelsbeziehungen beruht? Der mitteleuropäische Agrarsektor wurde nach dem Zweiten Weltkrieg stark subventioniert, um sich schnellstmöglich zu erholen. Bereits in den 1970ern hatte dies eine Überproduktion zur Folge, weshalb in den 1980ern eine Milchquote eingeführt wurde. Damit durfte die Produktion nur 10 % über dem Eigenbedarf der einzelnen EU-Länder liegen. Mit der Abschaffung der Quote im Jahr 2015 sahen sich zahlreiche europäische Milchbauern und -bäuerinnen abermals zur Überproduktion gezwungen, um konkurrenzfähig zu bleiben. Aktuell wird in Österreich der Selbstversorgungsgrad zu 160 % erfüllt. Der Ausweg lautet Export: so findet billiges Milchpulver in westafrikanischen Ländern Absatz. Allein in Burkina Faso hat sich zwischen 2010 und 2015 die importierte Menge von knapp 2.400 auf 4.500 Tonnen erhöht, drei Viertel stammen aus der EU. Weil ein aus Milchpulver und Palmöl gewonnener Liter Milch nur rund ein Drittel eines Liters kostet, der von burkinischen Landwirt\_innen stammt, sind die regionalen Milchproduzent\_innen

nun nicht mehr konkurrenzfähig. Das Aus der Quote hat nicht nur die Schließung kleinerer Milchbetriebe in Europa, sondern auch die Verarmung der Bauern und Bäuerinnen in Burkina Faso und anderen westafrikanischen Ländern zur Folge. Hier wird der Interessenskonflikt deutlich, in dem sich Akteure wie die EU befinden: Einerseits muss man entwicklungspolitische Maßnahmen setzen, um unter anderem die Agenda 2030 annähernd erreichen zu können, andererseits ist die EU eine Wirtschaftsgemeinschaft, die sich am Wachstum orientiert. Bisherige Vorgehensweisen eignen sich scheinbar wenig zur Umsetzung der Agenda 2030. Drei Viertel der von Hunger Betroffenen leben in ländlichen Gebieten, die Hälfte davon sind Kleinbauern und -bäuerinnen. Jene, die die Ernährung der Gesellschaft sichern sollten, haben selbst nicht genug zu essen. Milchpulver und andere Lebensmittelimporte sind im großen Stil dafür mitverantwortlich. Solidarische Initiativen, wie das burkinische „Fairfaso“, das belgische „Fairbel“ und „A faire Milch“ in Österreich, sind eine wichtige emanzipatorische Handlung der Benachteiligten, um diesen tristen Zukunftsaussichten entgegenzutreten.

Abg.z.NR Erwin Preiner, Bereichssprecher für Landwirtschaft und ländlicher Raum, SPÖ



© Parlamentsdirektion/  
SIMONIS

### Stärkung von Kleinbetrieben und Schaffung sinnvoller Synergien

Die niedrigen Milchpreise in Europa schaden nicht nur den europäischen Bauern, sondern beeinflussen auch die Weltmarktpreise. Der Wegfall der Milchquote hat steigende Produktionsmengen zur Folge und dies erzeugt einen immensen Druck auf Österreichs Betriebe, die dadurch vermehrt auf Exporte setzen müssen. Derzeit sind die Milchpreise so niedrig, dass viele Landwirte in Europa gezwungen sind, ihre Höfe aufzugeben. Auch die Bauern in Afrika können nicht mit so niedrigen Milchpreisen mithalten. Insgesamt ist die Situation am Weltmarkt für alle Milchbauern

extrem schwierig. Wir suchen aber nach Lösungen, um die Bauern aus dieser existenzbedrohenden Lage zu führen. Ein höherer Milchpreis wäre enorm wichtig, damit alle am Milchmarkt Beteiligten gut wirtschaften könnten – und dies sowohl in Europa, als auch in den Entwicklungsländern. Die Obergrenze für Direktzahlungen – genannt „Capping“ – sollte ebenfalls gesenkt werden. Unser Ziel ist es, vor allem die kleinen Betriebe zu stützen und nicht die Agrarindustrie! Das Grundprinzip der österreichischen Entwicklungshilfe lautet: „Hilfe zur Selbsthilfe“. Die Gelder sollten so verwendet werden, dass sie vor Ort auch nachhaltig helfend eingesetzt werden können.

Langfristig muss aber im Bereich der Entwicklungspolitik ein Weg gefunden werden, damit alle Beteiligten die gleichen Ziele verfolgen und somit sinnvolle Synergien entstehen können – nur gemeinsam können wir so die Situation aller Bauern verbessern. Die Geldmittel, die für die Entwicklungshilfe ausgegeben werden, sollen den Lebensstandard in Afrika erhöhen und langfristige Perspektiven eröffnen. Nur eine gut funktionierende Wirtschaft in afrikanischen Staaten kann mittelfristig auch die Wirtschaftsmig-

ration verhindern. Unser erklärtes Ziel ist es, unsere heimischen Bauern zu stärken, damit diese genügend Absatzmärkte finden und dadurch das Bestehen ihrer Betriebe sicherstellen können. Auf der anderen Seite wollen wir, dass die Entwicklungshilfe, die Österreich leistet, auch Früchte trägt und vor Ort nachhaltige Lösungen bringt.

Abg.z.NR Maximilian Linder, Bereichssprecher für Land- und Forstwirtschaft, FPÖ

### Ärmere Staaten zahlen den Preis für unsere Landwirtschaftspolitik

Europa verspricht in der Entwicklungszusammenarbeit das Blaue vom Himmel, wenn es um Strategien, Pläne und ein „Neudenken“ der Afrikapolitik geht. Allein: Wir sind mit uns selbst unaufrichtig. Die europäische Wirtschafts- und vor allem Landwirtschaftspolitik hat nicht nur in der Europäischen Union eine Auswirkung, sondern auch auf unsere Exportmärkte. Das Beispiel Milch ist diesbezüglich vielleicht das Bekannteste. Seit die EU 2015 ihre Milchquote gehoben hat, stieg der Druck auf lokale Milchbauern auf dem afrikanischen Kontinent enorm an. Der Milchmarkt wächst weiterhin, multinationale europäische Konzerne exportieren und die Exportmenge hat sich in den letzten fünf Jahren sogar verdreifacht. Mit den Preisen, für die sie ihre Ware in Afrika anbieten, können lokale

Bauern nicht mithalten. Das wird durch die Landwirtschaftspolitik der Europäischen Union erst möglich gemacht. Wir lassen ärmere Staaten den Preis für unsere eigene viel zu wenig zielgerichtete und nicht auf globale Verantwortung abgestimmte Landwirtschaftspolitik bezahlen und behaupten gleichzeitig, wir wollten „Hilfe zur Selbsthilfe“ geben, um afrikanische Staaten wettbewerbsfähiger zu machen. Gerade in der aktuellen Diskussion um das EU-Budget ist eine Chance entstanden, die Beträge, die wir in die Förderung der Landwirtschaft in Europa investieren, zu deckeln und zielgerichteter auszugeben. Das ist gut für die Union und nur fair gegenüber afrikanischen Milchbauern.

Abg.ž.NR Stephanie Krisper, Bereichssprecherin für Entwicklungszusammenarbeit, NEOS



© NEOS

### Faire Handelsverträge als nachhaltigste Lösung

Wer selbst schon einmal in ein afrikanisches Land wie Ghana oder Äthiopien gereist ist, kennt das Bild: zum Frühstück gibt es Nestlé-Kaffeepulver mit Nestlé-Milchpulver. Obwohl viele dieser Länder zu den größten Kaffee-Exporteuren gehören und Landwirtschaft die Lebensgrundlage der meisten Menschen ist, werden billige europäische Produkte importiert. Lokale Anbieter können diesem Preis-Druck nicht standhalten. Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit, für welche in Österreich nur 0,30 % des BIP ausgegeben werden, können zwar das Leben einzelner Menschen verändern, aber um einen wirklichen Unterschied für die Einwohner eines Landes machen zu können, braucht es vor allem eines: faire Handelsbeziehungen. Europa begeht einen großen Fehler. Einerseits investieren wir Geld in Entwicklungsprojekte, beuten aber auf der anderen Seite durch unfaire Handelsverträge und aufgezwungenen Freihandel unsere afrikanischen Partner aus – das passt nicht zusammen. Man sieht nicht nur am Beispiel der Milchwirtschaft, dass wir eine inkohärente Entwicklungspolitik betreiben. Dieses unheilvolle Bild zeichnet sich auch in erschreckender Weise im Bereich der Fischerei und

dem Handel mit Hühnerfleisch. Sebastian Kurz hat in der letzten Legislaturperiode als Außenminister angekündigt, den Menschen vor Ort helfen zu wollen, um die Lebensqualität vor Ort zu verbessern und die Fluchtgründe zu mindern. Als Bundeskanzler hat er diese Forderung wieder vergessen. Die geplanten und dringend notwendigen Erhöhungen des Auslandskatastrophenfonds und der Mittel für Entwicklungszusammenarbeit sind im Budget 2018 und 2019 nur teilweise zu finden. Das ist sehr schade, aber letztendlich wäre die nachhaltigste aller Lösungen: faire Handelsverträge, welche den Aufbau einer lokalen Wirtschaft in den Ländern unterstützen. Die Milch-erzeugung vor Ort muss wieder lukrativ werden um regionale Wirtschaftskreisläufe aufzubauen. Natürlich kann Österreich als kleines Land hier nicht völlig alleine aktiv werden, es braucht die enge Zusammenarbeit auf EU-Ebene. Österreich kann aber – gerade im Hinblick auf die von uns geführte Ratspräsidentschaft – ein wichtiger Impulsgeber sein und seine Vermittlerrolle wahrnehmen, um endlich für gerechte Handelsverträge und Politikkohärenz einzustehen.

Abg.z.NR Martha Bißmann, Bereichssprecherin für Entwicklungszusammenarbeit, Liste PILZ



© Parlamentsdirektion/  
SIMONIS