

Dieses Papier ist Teil einer Reihe von sechs Beiträgen zum Reformprozess der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP): (1) Die internationale Verantwortung der Gemeinsamen Agrarpolitik, (2) Handelspolitische Schutzmaßnahmen, (3) Verhinderung von Dumping, (4) GAP 2013 und der externe Flächenrucksack, (5) Lebensmittelstandards und die Reform der EU-Agrarpolitik und (6) ein Diskussionspapier von APRODEV¹ über die Koppelung der Flächenprämien an die Weltmarktpreisentwicklung. Hier werden Fragen angesprochen, denen bisher nur ungenügend Aufmerksamkeit in der GAP-Diskussion und in den Entscheidungsbildungsprozessen zugekommen ist. Die fünf Lobbybriefe enthalten Empfehlungen für eine zukünftige entwicklungspolitisch qualifizierte EU-Agrarpolitik. Im Sinne des Kohärenzgebotes des Lissaboner Vertrages sollte die EU-Agrarpolitik hohe Kohärenz zur EU-Entwicklungspolitik haben und einen Ansatz des „Do No Harm“ verfolgen.

Die Lobbybriefe unterbreiten Vorschläge, die über die bisherige geringe internationale Verantwortung der GAP hinausgehen. Als Global Player im internationalen Agrarhandel wird es Zeit, dass die EU ihre Agrarpolitik verstärkt dafür einsetzt, Hunger und Unterernährung in weiten Teilen der Welt wirksam zu bekämpfen.

Wo liegt das Problem?

Die externe Überprüfung der GAP, ob sie mit den sonstigen Bereichen der EU-Außenpolitik kompatibel ist, beschränkt sich bisher auf die Prüfung der Kompatibilität mit den WTO-Bestimmungen. Angesichts heutiger und zukünftiger Herausforderungen der globalen Nahrungsmittelsicherheit reicht das jedoch längst nicht mehr aus.

Der neue Vertrag über die Europäische Union (EUV) erkennt und artikuliert die Verantwortung der EU in Art. 3(5): „In ihren Beziehungen zur übrigen Welt schützt und fördert die Union ihre Werte und Interessen und trägt zum Schutz ihrer Bürgerinnen und Bürger bei. Sie leistet einen Beitrag zu Frieden, Sicherheit, globaler nachhaltiger Entwicklung, Solidarität und gegenseitiger Achtung unter den Völkern, zu freiem und

gerechtem Handel, zur Beseitigung der Armut und zum Schutz der Menschenrechte, [...]“. Und in Art 21(3) EUV heißt es, dass „[die] Union auf die Kohärenz zwischen den einzelnen Bereichen ihres auswärtigen Handelns sowie zwischen diesen und ihren übrigen Politikbereichen [achtet]“.²

Hieraus ergibt sich bei der GAP-Reform die klare Notwendigkeit, die Rolle der EU-Agrarpolitik in der Welt und ihre Auswirkungen auf die Welt zu berücksichtigen.³

Global zu denken und lokal zu handeln reicht hier nicht aus. Derzeit behauptet die GAP zwar von sich, global zu denken, verhält sich aber weiterhin so, als hätten innenpolitische Entscheidungen keine Auswirkungen auf internationale Bestimmungen. Wichtig ist hier, global zu denken und global zu handeln.

¹ Association of World Council of Churches related Development Organisations, www.aprodev.net (siehe Impressum)

² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:DE:PDF>

³ Der Europäische Konsens zur Entwicklungspolitik (2006/C 46/01) stellt fest: „Wir bekräftigen unsere Zusage, für Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung einzutreten, indem wir gewährleisten, dass die EU die Ziele der Entwicklungszusammenarbeit in all ihren Politikfeldern, die die Entwicklungsländer berühren können, berücksichtigt und dass ihre jeweilige Politik die Entwicklungsziele fördert (I.1.Gemeinsame Ziele, Absatz 9).“ Weiter: „Es ist wichtig, dass die Politik auch in anderen Bereichen als der Entwicklungshilfe die Bemühungen der Entwicklungsländer um eine Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele unterstützt (I.5.Politikkohärenz, Abs. 35)... [und] dass politische Maßnahmen außerhalb der Entwicklungspolitik den Entwicklungsländern bei der Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele helfen...“ (II.3.5, Abs. 109). Noch deutlicher: „Sie [die EU] trägt bei den Maßnahmen der Gemeinschaft Sorge für Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung, insbesondere da, wo die einzelnen Felder der Gemeinschaftspolitik wesentliche Auswirkungen auf die Entwicklungsländer haben, wie beispielsweise die Bereiche Handel, Landwirtschaft, Fischerei und Migrationspolitik“ (II.1., Abs. 49). Das politische Rahmenkonzept der EU zur Unterstützung von Entwicklungsländern bei der Bewältigung von Problemen hinsichtlich Ernährungssicherheit bekräftigt, dass „die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik für mehr Kohärenz gesorgt [hat] und auch den künftigen Reformen der Sicherung der Welternährung Rechnung tragen [wird].“ (KOM (2010) 127, S. 10).

Die Mitteilung der Europäischen Kommission (KOM(2010) 672/5) über 'Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen' bekräftigt dies: „Die Landwirtschaft der EU muss daher ihre Produktionskapazität aufrechterhalten und verbessern, wobei die Verpflichtungen der EU im internationalen Handel und das Konzept für Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung zu berücksichtigen sind.“ (S. 6, Abs. 2). Wo es darum geht, Wirtschaftswachstum und Exportgeschäfte zu rechtfertigen, ist globale Ernährungssicherheit also ein willkommenes Argument.

Die Rolle der EU für die breiteren gesellschaftlichen Anliegen der globalen Gerechtigkeit und Ernährungssicherheit beinhaltet zwei wichtige Komponenten:

1. EU-Gesetzgebung und internationale Standardsetzung haben weitreichende Auswirkungen auf die Funktionsweise globaler Nahrungsmittelketten. Für die Ausarbeitung von Agrarhandelsregeln und -standards ist die Generaldirektion für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung der Europäischen Kommission (GD Landwirtschaft) zuständig. Dieses Aufgabenfeld wird jedoch nicht immer als integraler Teil der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU gesehen. Zu prüfen, wie sich die GAP-Reformen auf internationale Nahrungsmittelmärkte und globale Ernährungssicherheit auswirken, ist wesentlich für die Verpflichtung der EU gegenüber den Entwicklungsländern, um ihr vertraglich festgeschriebenes Bekenntnis zu internationaler Gerechtigkeit und Armutsbekämpfung einzulösen.

2. Bei der Reform der GAP-Förderinstrumente muss die Ermittlung und Vorbeugung möglicher negativer Auswirkungen auf Länder, die in ihrer Ernährungssicherung gefährdet sind, ausschlaggebend sein. Dabei geht es um die Realisierung des ersten Millennium-Entwicklungszieles (MDG) zur Beseitigung von Hunger und die Realisierung des Rechts auf Nahrung. Obwohl frühere Reformen zu einer erheblichen Verringerung der handelsverzerrenden Wirkungen von GAP-Instrumenten geführt haben, verursachen EU-Agrarsubventionen doch weiterhin Probleme für res-

sourcenarme Bauern in Entwicklungsländern; sie können letztlich deren Ernährungssicherheit untergraben. Der offenkundigste potentielle Interessenskonflikt ist jener zwischen dem eigenen Interesse der EU an Exportgeschäften und dem Anliegen schwacher, agrarbasierter Ökonomien in den Entwicklungsländern, ihre Nahrungsmittelselbstversorgung zu verbessern.

Die aktuelle Situation

Die Selbstverpflichtung der EU zur Politikkohärenz im Interesse nachhaltiger Entwicklung hat bis jetzt nicht zu konkreten Veränderungen in der Gestaltung der GAP geführt, weder hinsichtlich der Budgetverteilung noch in Bezug auf ein explizites Engagement der EU für eine entwicklungsfreundliche globale Regulierung. In der Mitteilung der Kommission zur GAP-Reform fehlt jeglicher Hinweis auf mögliche Auswirkungen ihrer Vorschläge auf Dritt- und Entwicklungsländer. Das allein zeigt schon, wie die EU ihre Rolle in der Welt und ihr Engagement für internationale Entwicklungsziele vernachlässigt oder gering schätzt. Das Ausmaß, in dem der GAP-Reformprozess diese Aspekte mit berücksichtigt, ist ein Anzeichen dafür, inwieweit die EU wirklich bereit ist, den globalen Herausforderungen gerecht zu werden und ihr Bekenntnis zur Politikkohärenz im Interesse von Entwicklung einzulösen.

Die EU ist derzeit der weltgrößte Importeur und Exporteur von Nahrungsmitteln und Agrarprodukten. Die Größenordnung dieser Handelsströme hat substantielle Auswirkungen auf die landwirtschaftliche Entwicklung vieler unserer Handelspartner und auf die internationalen Agrarmärkte. Ein wesentlicher Teil dieser Handelsströme wird von einer Reihe von EU-Politiken mitgestaltet und beeinflusst, wie der Agrar-, Handels-, Gesundheits- und Umweltpolitik. Jeglicher Politikwechsel in diesen Bereichen muss daher hinsichtlich seiner Auswirkungen auf unsere Handelspartner überprüft werden, besonders wenn es sich dabei um verletzte, ernährungsgefährdete Entwicklungsländer handelt.

Die EU ist außerdem ein wichtiger Akteur bei den Verhandlungen über eine globale Regulierung des Agrar- und Ernährungssektors. In allen Bereichen, in

denen Nahrungs- und Agrarbelange verhandelt werden, agiert die EU-Kommission unter der Federführung der Generaldirektion Landwirtschaft. Zu den Verantwortlichkeiten gehören Politikbereiche wie biologische Sicherheit (Cartagena-Protokoll⁴), Welternährungsbelange (alle Angelegenheiten, die unter die Zuständigkeit der FAO⁵ fallen), Nahrungsmittelsicherheit (Codex Alimentarius⁶), Tiergesundheit (O.I.E.⁷), Züchterrechte (UPOV⁸), Pflanzenschutz (ICPP⁹), Handelsregeln (WTO und bilaterale Freihandelsabkommen), internationale Getreide-Übereinkunft (Nahrungsmittelhilfe-Übereinkommen und Getreidehandels-Übereinkommen). Die GD Landwirtschaft ist außerdem mit dafür verantwortlich, die Herausforderungen für die europäische Landwirtschaft im Rahmen der UN-Klimakonvention der Agenda 21, Kapitel 14 (CSD¹⁰), der Konvention zur Biologischen Vielfalt (CBD¹¹) etc. zu verhandeln. Es ist zu erwarten, dass in Kürze noch weitere Politikfelder hinzukommen, wie z.B. die Einbeziehung der Landwirtschaft in den internationalen Handel mit Kohlenstoffemissionen, die internationalen Bestrebungen zur Bekämpfung von Nahrungsmittelspekulationen an den Börsen und die aufkommende globale Koordination staatlicher Maßnahmen zur Lagerung von Getreidereserven.

Zusätzlich zu den regulativen Zuständigkeiten der GD Landwirtschaft ist die EU Unterzeichnerin weiterer internationaler Regelwerke, denen sie nachkommen muss, wie z.B. UN MDG 1 (Halbierung des weltweiten Hungers) und MDG 7 (ökologische Nachhaltigkeit sichern), den

Freiwilligen Leitlinien für die Progressive Realisierung des Rechts auf Nahrung, den Menschenrechten sowie den Kernarbeitsnormen der ILO¹².

Die Außenbeziehungen als Teil der gemeinsamen Agrarpolitik finden in der Mitteilung der Europäischen Kommission zur GAP-Reform keine Erwähnung. Dabei sollten die Verknüpfungen zwischen der internen und externen Dimension Bestandteil des Reformpakets der GAP sein und in die öffentliche GAP-Diskussion sowie in den Entscheidungsfindungsprozess im Europäischen Parlament einfließen. Ihre Nicht-Erwähnung führt dazu, dass internationale Agrarbeziehungen weiterhin ein Schattendasein führen werden, so wie dies bisher schon der Fall gewesen ist.

Die direkteste Verknüpfung interner und externer Verantwortlichkeiten der GAP sind die Auswirkungen auf das Agrarbudget; die Haushaltszuweisungen im Rahmen internationaler Verpflichtungen treten in Konkurrenz zu den Haushaltsmitteln für die GAP-Förderinstrumente.¹³ Andere Verknüpfungen verweisen auf die internationale Regulierung im Rahmen von internationalen Abkommen, Verhaltenskodizes oder die Vertretung in internationalen Organisationen. Zunächst muss die GD Landwirtschaft die Frage beantworten, welche Interessen in den externen Politikbereichen für sie maßgeblich und handlungsleitend sind. Dazu muss grundsätzlich entschieden werden, ob die Sorge um die öffentlichen Güter oder das Bedienen der Interessen des europäischen Nahrungs- und Agrar-

⁴ Internationales Protokoll über die biologische Sicherheit, nach dem letzten Verhandlungsort Cartagena (Kolumbien) kurz Cartagena-Protokoll genannt

⁵ Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (Food and Agriculture Organization) der Vereinten Nationen

⁶ Lebensmittelkodex der FAO und WHO

⁷ Internationale Tiergesundheitsorganisation

⁸ Internationaler Verband zum Schutz von Pflanzenzüchtungen

⁹ Internationaler Kongress für Pflanzenpathologie

¹⁰ UN-Kommission für Nachhaltige Entwicklung

¹¹ Für eine unvollständige Liste der Politikfelder und Außenbeziehungen mit Entwicklungsländern im Verantwortungsbereich der GD Landwirtschaft, siehe: http://ec.europa.eu/agriculture/developing-countries/index_de.htm und http://ec.europa.eu/agriculture/trade/index_en.htm.

¹² Internationale Arbeitsorganisation

¹³ Das Budget der GD Landwirtschaft für 2008 weist für ihre Außenbeziehungen sechs Millionen Euro aus. Diese Summe muss für den gesamten, im Rahmen internationaler Vereinbarungen zugesicherten Kapazitätsaufbau in den Entwicklungsländern ausreichen.

sektors Vorrang hat. Dann muss die GD Landwirtschaft zwischen den internen und externen politischen Interessen abwägen. Dabei muss sie sich dazu äußern, ob beabsichtigt ist, nur solche internationalen Regeln zu übernehmen, die mit internen GAP-Regulierungen vereinbar sind, oder ob sie auch die Herausforderungen annimmt, die sich aus internationalen Regulierungen ergeben.

Die sensiblen Interessenskonflikte und möglichen Kompromisse, die die GD Landwirtschaft zu ihren Entscheidungen leiten, müssen der Öffentlichkeit transparent vermittelt werden. Das ist schon deshalb wichtig, um zu vermeiden bzw. das Risiko zu vermindern, dass die GAP-Reform lediglich die Interessen der EU-Nahrungsmittel- und Agrarindustrie bedient – während sie den tatsächlichen Herausforderungen der Kohärenz und den humanitären Verpflichtungen nicht gerecht wird.

Interessenskonflikte bestehen z.B. bei Politiken, die auf die Stabilität von Nahrungsmittelpreisen im Binnenmarkt setzen und jenen, die auf die Stabilisierung der internationalen Märkte abzielen. Setzt ein wichtiger landwirtschaftlicher Akteur auf die Stabilisierung der nationalen Preise, isoliert vom weltweiten Nahrungsmittelmarkt, so führt dies zu einer Destabilisierung für den Rest der Marktteilnehmer; die Hauptlast der Anpassungskosten muss von den ärmsten und schwächsten Marktteilnehmern getragen werden.

Ähnliche Interessenskonflikte können im Bereich der Standardsetzung und Regulierung auftreten. Wenn ein großer Handelsblock wie die EU unilateral Standards festlegt, kann dies die Möglichkeiten anderer Länder, Nahrungsmittel zu exportieren, untergraben. Das ist

dann der Fall, wenn sie dazu gezwungen sind, sich anzupassen und kostspielige Standards einzuhalten, auf deren Entstehung sie keinerlei Einfluss hatten und die für sie selbst bedeutungslos sind (siehe Lobbybrief Nr. 5 – Lebensmittelstandards und die Reform der EU-Agrarpolitik).

Derzeit ist es immer noch eines der gesetzlich verankerten Hauptziele von GAP, die Nahrungsversorgung innerhalb der EU zu gewährleisten. Ernährungssicherheit auf Europa einzuschränken ist nicht vereinbar mit der Selbstverpflichtung zu Politikkohärenz im Interesse von Entwicklung. Das gleiche gilt für die rechtlichen Verpflichtungen bezüglich Lebensmittelsicherheit zum Schutze der Gesundheit von Verbraucherinnen und Verbrauchern; auch sie gelten lediglich für europäische Verbraucher. Während Lebensmittel zwar nicht exportiert werden dürfen, wenn sie nicht die EU-Bestimmungen über Lebensmittelsicherheit erfüllen, spielt es keine Rolle, was passiert, wenn die Lebensmittel erst einmal den europäischen Hafen verlassen haben. Es ist unerheblich, ob z.B. die importierenden Länder eine geschlossene Tiefkühlkette nachweisen können oder ob das Haltbarkeitsdatum noch eine längere Schiffsreise erlaubt. In Zeiten globaler und hochintegrierter Lebensmittelwertschöpfungsketten und Agrarmärkte sollte solch eine egozentrische Politik längst obsolet geworden sein.¹⁴

¹⁴ Dieses Festhalten an der EU-Grenze steht im Gegensatz etwa zur EU-Handelspolitik, deren Fokus auf der Bewältigung von Hindernissen „jenseits der Grenze“ liegt, und zur EU-Migrationspolitik, die für Sicherheitseinrichtungen außerhalb der EU zahlt und so EU-Außengrenzen de facto in die Territorien von Drittstaaten verlagert.

Unsere Vorschläge

1. Die Verpflichtung, dass die GAP nicht die Ernährungssicherheit in den Entwicklungsländern untergräbt, sollte als eines der Kernziele von GAP verankert werden.¹⁵

2. Die von der GD Landwirtschaft zu verantwortenden Außenbeziehungen müssen mit dem GAP-Rahmenwerk in Einklang gebracht und explizit mit den Bekenntnissen der EU zu Armutsbekämpfung und nachhaltiger Entwicklung verknüpft werden. Ihre Ziele und Absichten in internationalen Verhandlungen sollten Teil des GAP-Reformprozesses und öffentlich im Europäischen Parlament und darüber hinaus diskutiert werden.

3. Die fünf Ziele der GAP von 1962¹⁶, die im Vertrag von Lissabon aufs Neue bekräftigt wurden, bzw. die drei in den „Mitteilungen“ angeregten Ziele müssen durch ein weiteres Ziel¹⁷ ergänzt werden, das die globale Verantwortung zu einem integralen Bestandteil der GAP macht. Dies könnte lauten wie folgt: 'Mitwirkung hin zu globaler Ernährungssicherheit, globaler nachhaltiger Entwicklung, Beseitigung von Hunger und einer harmonischen Entwicklung der Welt-Agrarmärkte.'

4. Die derzeitig durchgeführte GAP-Folgewirkungsabschätzung sollte die Entwicklungs-Kohärenz einschließen. Das bedingt sich aus der Zusage der Kommission, „die Kohärenz zwischen der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums und den anderen EU-Politiken“ (EC KOM 2010 (672), S. 12) zu verbessern.

5. Die von der GD Landwirtschaft geführten Außenbeziehungen müssen transparenter werden und dürfen sich einer demokratischen Beobachtung nicht entziehen.

¹⁵ Es kann selbstverständlich nicht erwartet werden, dass GAP direkt Ernährungssicherheit in Entwicklungsländern unterstützt; dies gehört zum Aufgabenbereich der EU-Entwicklungshilfe. Die entscheidende Bedeutung von Politikkohärenz liegt jedoch darin, dass GAP der Ernährungssicherheit in gefährdeten Ländern nicht entgegenwirkt. Das Prinzip des „Do No Harm“, wie es in der humanitären und Entwicklungszusammenarbeit entwickelt wurde, um unbeabsichtigte Nebeneffekte von Handlungen und Engagement zu vermeiden, ist auch hier ein wichtiger Referenzpunkt und sollte zu einem Leitmotiv für die GAP werden.

¹⁶ Vertrag von Rom, Art. 39:1) die Produktivität der Landwirtschaft zu steigern, 2) der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten, 3) die Märkte zu stabilisieren, 3) die Versorgung sicherzustellen, 5) für angemessene Preise für Verbraucher zu sorgen.

¹⁷ 1) rentable Nahrungsmittelerzeugung, 2) nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Klimamaßnahmen, 3) ausgewogene räumliche Entwicklung.

Herausgeber:

Evangelischer Entwicklungsdienst EED, Ulrich-von Hassell-Str. 76, 53123 Bonn,

Telefon: 0228/8101-0, E-Mail: eed@eed.de, www.eed.de

Diakonisches Werk der EKD e.V. für die Aktion „Brot für die Welt“, Staffenbergstraße 76, 70184 Stuttgart

Telefon: 0711/2159-0, E-Mail: info@brot-fuer-die-welt.de, www.brot-fuer-die-welt.de

Redaktion: Dr. Rudolf Buntzel, Sabine Hupp, Francisco Mari, Stig Tanzmann, Dr. Bernhard Walter

Die fünf Lobbybriefe beruhen auf den englischen Ausgaben der Arbeitsgruppe Ernährungssicherheit von APRODEV (Verband protestantischer Entwicklungsorganisationen in Europa), wurden aber für die Diskussion in Deutschland in einzelnen Punkten geändert und erweitert. (siehe www.aprodev.eu)

Layout: Mayte M. López

Druck: inPuncto, Bonn

Gedruckt auf Envirotop-Recyclingpapier

Stand: Mai 2011