



People owned Process-Gruppe in Chebokokwa, nahe der kenianischen Stadt Iten. Die Gruppe hat sich während der großen Trockenheit im Jahr 2009 gebildet, um gemeinsam ihre landwirtschaftlichen Probleme zu lösen. Die Gruppenmitglieder bestellen einen Acker zur Aufzucht von Setzlingen.

Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union 2013

Entwicklungspolitische Beiträge zur Stärkung der internationalen Verantwortung europäischer Landwirtschaftspolitik



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

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?

Das Bekenntnis der EU für eine Liberalisierung des internationalen Handels basiert auf der Vorstellung, dass es auf der Grundlage eines echten Wettbewerbs zunehmend zu einem Ausgleich der Wettbewerbsbedingungen zwischen heimischen und auswärtigen Produzentinnen und Produzenten kommt. Die Rolle der Europäischen Kommission bei der Realisierung von freiem und fairem Wettbewerb beinhaltet aber auch den Schutz der europäischen Produzenten vor internationalen Handelsverzerrungen wie Subventionen oder Dumping, und zwar durch Anwendung handelspolitischer Schutzinstrumente entsprechend der EU-Gesetzgebung und den WTO-Regeln. Dennoch ist die EU erwiesenermaßen selbst mitverantwortlich für eine Ungleichheit der Wettbewerbsbedingungen, besonders in den Bereichen Ernährung und Landwirtschaft. Die EU überflutet Entwicklungsländer mit landwirtschaftlichen Produkten zu künstlich niedrigen Preisen, die teils unter dem Einkaufspreis des Einzelhandels, teils unter dem Verkaufspreis in Europa liegen. Diese Handelsströme sind in der Lage, jegliche Bemühungen von Entwicklungsländern zur Anhebung ihrer heimischen Produk-

tion sowie zur Verbesserung ihrer Ernährungssicherheit und Ernährungssouveränität zu unterlaufen oder zu gefährden.²

Die Erfahrungen von Entwicklungsländern, Schutzmaßnahmen im Falle unfairer Handelsfluten anzuwenden, sind überaus aufschlussreich. Sie treffen dabei ständig auf eine Vielzahl von Schwierigkeiten, wie z.B. Nicht-Kooperation von Exporteuren, Kapazitätsengpässe bei der Antragsbearbeitung und Übersetzung von Dokumenten und Nachweisen, Unentschlossenheit des eigenen Privatsektors bei der Aufnahme von rechtlichen Verfahren oder Mangel an Personal und Expertise bei den Behörden.³

Denn zusätzlich zu all diesen praktischen, legalen, finanziellen und technischen Herausforderungen für ihre Bestrebungen, sich vor Dumping zu schützen, machen Entwicklungsländer, die Schutzmaßnahmen anwenden wollen, schnell die Erfahrung, dass der politische und legale Rahmen für den Schutz ihrer Märkte sehr begrenzt ist.⁴ Sie sehen sich mit einer EU konfrontiert, die ihr Streben nach defensiven Agrarhandelsmaßnahmen nicht unterstützt, sondern behindert. Es gibt eine

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

² Siehe: www.ec.europa.eu/trade und die Einführung in handelspolitische Schutzmaßnahmen

³ APRODEV(2008): Solutions for dealing with import surges and dumping; siehe: http://aprodev.eu/files/Trade/0807_technical_interpretation_policypaper_final.pdf

⁴ Siehe z.B. den Versuch des ghanaischen Parlamentes, die Einfuhrzölle für Geflügelfleisch anzuheben. F. Mari/R. Buntzel (2008), Das Globale Huhn, S. 221-223.

Vielzahl von Belegen dafür, dass die EU den Druck der europäischen Agrarindustrie weitergibt und Entwicklungsländer dazu drängt, ihre Märkte für EU-Exporteure zu öffnen.⁵

Ob Entwicklungsländer in der Lage sein werden, klassische Handelsschutzinstrumente wie einfache Zollgebühren, Zollkontingente, Schutzmaßnahmen, die Befreiung sensibler Produkte von Liberalisierungsverpflichtungen, Ausgleichsmaßnahmen, etc. zu nutzen oder nicht, wird von erheblicher Bedeutung für die potentiell schädlichen Effekte der GAP-Reform sein. Die EU sollte, neben ihrer Verantwortung für die Vermeidung von Dumpingeffekten, auch den politischen Gestaltungsraum von Entwicklungsländern zum Schutz vor destruktiven Handelsströmen unterstützen, die letztendlich durch das EU-System der Lebensmittelerzeugung verursacht werden.

Die aktuelle Situation

Die GAP besteht aus einer Vielfalt verschiedener Politikinstrumente zum Schutz und zur Unterstützung des Europäischen Agrarsektors.⁶ Obwohl sie auf internationaler Ebene nicht konkurrenzfähig ist, exportiert die EU-Nahrungsmittelindustrie bis zu 20% ihrer Produktion und ist stolz darauf, dass jeder fünfte von einem europäischen Bauern verdiente Euro aus dem Export kommt.

Die EU behauptet, dass durch die Entkoppelung von

Agrarbeihilfen und -produktion 93% ihrer Unterstützungen keine handelsverzerrenden Auswirkungen mehr haben.⁷ Die Europäische Kommission weist daher auch jegliche Verantwortung für Dumpingeffekte von sich, trotz der Tatsache, dass landwirtschaftliche Primärexporte aus einem Agrarsektor kommen, der auf einem System aufbaut, in dem die Einkommen der Produzenten zu 30% bis 70% aus jenen Unterstützungszahlungen generiert werden. Diese Haltung bürdet die Lasten einer Anpassung den Importländern europäischer Dumpingprodukte auf, denen es überlassen bleibt, sich zu schützen oder umzustellen.

Das WTO-Übereinkommen zur Landwirtschaft hat die gegenwärtigen Subventionsformen der GAP erfolgreich gegen rechtliche Anfechtungen abgeschirmt. Landwirte im globalen Süden ringen unterdessen in ihren weitgehend liberalisierten Binnenmärkten mit dem Importwettbewerb. Hinzu kommt, dass sie von ihren eigenen Regierungen politisch vernachlässigt werden und mit Korruption zu kämpfen haben, was zu einer weiteren Aushöhlung der geringen Unterstützung, die sie auf dem Papier genießen mögen, führt.

Um die in den Handelsregelungen festgelegten Schutzinstrumente, wie die Initiierung einer Anti-Dumping-Klage oder rechtliche Ausgleichsmaßnahmen, unter der WTO-Subventionsordnung anwenden zu können, muss das betroffene Entwicklungsland seine tatsächliche oder drohende Schädigung nachweisen. Eine weitere Bedin-

⁵ Als Beispiel sei der Fall der EU-Getreideexporte in die AKP-Länder (Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten, kurz AKP-Staaten) genannt: Die EU exportiert eine beachtliche Menge an Getreideprodukten in die AKP-Länder, vor allem nach Westafrika: 25,4% (in Werten) aller 2006 exportierten „Produkte der Getreideverarbeitungsindustrie“ sowie 10,4% aller „Getreidepräparate“. Die AKP-Länder haben relativ hohe Zölle auf Weizenmehl, teilweise bis zu 50%. Die EU-Weizenmehlexporteure COCERAL üben Druck auf die Europäische Kommission aus, um sicherzustellen, dass ihr Marktzugang in den EPA-Verhandlungen zwischen EU und AKP verbessert wird. Sie drängen auf eine Beseitigung tarifärer und nicht-tarifärer Hemmnisse für den Export von EU-Getreideprodukten. Dies wurde bei einem von der Generaldirektion Landwirtschaft organisierten Symposium zu EU-Interessen im Bereich des landwirtschaftlichen Lebensmittelexportes am 25. Juni 2007 offengelegt; siehe: http://ec.europa.eu/agriculture/events/foodexport2007/coceral_euomalt_en.pdf.

⁶ Das von der OECD kalkulierte sog. Producer Support Estimate beinhaltet Politikinstrumente, wie z.B. Handelshemmnisse, nicht-handelsbezogene Hemmnisse, Einfuhrlicenzen, Qualitäts- und Nahrungsmittelsicherheitsstandards, festgesetzte Wertsteuern, SPS-Bestimmungen, Hygienevorschriften, Klassifikationsvorschriften, Seuchenprävention, private Standards etc..

⁷ Die Behauptung, dass die GAP produktions- und handelsneutral sei, kann so nicht mehr aufrecht erhalten werden. Die EU-Kommission hat dazu eine umfassende Studie an drei bekannte Forschungsinstitute aus drei verschiedenen Ländern in Auftrag gegeben. Drei mögliche Szenarien wurden simuliert und drei verschiedene politische Optionen diskutiert. Eine Option ist die Beibehaltung der jetzigen GAP, die zweite Option enthält nachvollziehbare Reformschritte und eine dritte Option diskutiert eine GAP unter den Bedingungen einer weitgehenden Liberalisierung. Diese letzte Option beschreibt die Aufhebung sämtlicher Handelsschranken für Importe nach Europa, die Kürzung des GAP-Budgets um 75% bis 2020 und die Abschaffung aller Direktzahlungen und Instrumente zur Marktregulierung. Gerade diese letzte Option zeigt deutlich, dass ein Ende der landwirtschaftlichen Stützungsmaßnahmen der EU erheblichen Einfluss auf die landwirtschaftliche Produktion und den Handel mit Lebensmitteln der EU hätte und damit die Fähigkeit der EU, Agrarprodukte zu exportieren, stark einschränken würde; siehe: http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/scenar2020ii/index_en.htm.

gung ist, dass das Land, welches sich schützt, mit jenen Ländern Verhandlungen über etwaige Kompensationen aufnehmen muss, die von diesen gegen sie gerichteten Schutzmaßnahmen betroffen sind. Schlussendlich muss das Land auch noch den objektiven Beweis für einen Kausalzusammenhang zwischen der Schädigung lokaler Produzentinnen und Produzenten und der Importsteigerung liefern. Diese rechtlichen Verfahren setzen statistisches und juristisches Detailwissen und Kompetenz voraus, die in den meisten Entwicklungsländern nicht vorhanden sind oder nur teuer durch auswärtige Experten erkaufte werden können.

Darüber hinaus wurde der agrarpolitische Gestaltungsrahmen der Regierungen in Entwicklungsländern weitgehend eingeschränkt. Alle regulativen Unterstützungsinstrumente, wie Marktintervention oder Importregime, werden nach den derzeitigen Regeln des internationalen Handels- und Finanzwesens als unzulässig (inakzeptabel) bezeichnet. Lediglich Unterstützungsinstrumente, die mit staatlichen Mitteln finanziert werden, sind von den WTO-Verpflichtungen zur Reduzierung von handelsverzerrenden Maßnahmen ausgenommen. Diese liegen jedoch außerhalb der budgetären Möglichkeiten der meisten armen Länder. Die Wettbewerbsbedingungen im Bereich der Agrarhandelsregeln sind daher für Industrie- und Entwicklungsländer äußerst ungleich.

Selbst regionale Ansätze für die Entwicklung des Agrarsektors, wie die von den europäischen Gebern und den Agenturen der Entwicklungszusammenarbeit weithin begrüßte CAADP-Initiative⁸, könnten darunter leiden, dass der politische Gestaltungsrahmen für die Ausarbeitung landwirtschaftlicher Entwicklungsstrategien in nationaler Selbstverantwortung schon im Vorfeld handelspolitisch stark beschnitten wird.

Die EU-Agrarindustrie macht sich diese Situation zum Vorteil. In vielen Fällen werden dadurch lokale Landwirte in Entwicklungsländern aus ihren heimischen Märkten gedrängt. Die EU erkennt diese inhärente Ungerechtigkeit gegenüber Entwicklungsländern nicht an, weder in ihrer internationalen Handelspolitik noch in ihren landwirtschaftlichen Handelsbeziehungen. Bilaterale und multilaterale Handelsgespräche, die internationale Entwicklungszusammenarbeit und selbst Strukturanpassungsprogramme von IWF und Weltbank leiden unter dieser Schieflage und den Konditionalitäten, die das Recht der Entwicklungsländer auf die Einführung effektiver Ausgleichs- und Schutzmaßnahmen gegen unfairen Wettbewerb unterminieren. Als Beispiel sei hier der harte Standpunkt der Europäischen Kommission bei den Verhandlungen zu den Partnerschaftswirtschaftsabkommen (Economic Partnership Agreements, EPA) mit AKP-Ländern⁹ genannt. Die begrenzte Bereitschaft der EU, den AKP-Regierungen Flexibilität bei der Implementierung von politischen oder tarifären Maßnahmen zur Ernährungssicherung zuzusichern, ist Ausdruck ihres Unwillens, die Schutzinteressen von Entwicklungsländern zu berücksichtigen – und dies gibt Grund zu ernsthafter Besorgnis. Während die meisten AKP-Länder einen Großteil ihrer Grundnahrungsmittel von den Liberalisierungsverpflichtungen der EPA-Abkommen ausnehmen wollen, fordert die EU von unterzeichnenden AKP-Ländern Zugeständnisse, die weit über die WTO-Bestimmungen hinausgehen. Diese Verpflichtungen haben weitreichende Folgen für die Ernährungssicherheit, so z.B. ein Nichterhöhungsgebot für alle Zölle, die sogenannte Stillstandsklausel, das Verbot von Exporteinschränkungen (z.B. durch Importquoten) und die Anwendung von Exportsteuern, die Einschränkung von schnell greifenden Schutzinstrumenten (Importverbote) sowie inadäquate Regelungen zur Feststellung beabsich-

⁸ Das Landwirtschaftliche Entwicklungsprogramm für Afrika („Comprehensive Africa Agriculture Development Programme - CAADP“) soll eine Strategie für die Zukunft der Landwirtschaft in Afrika sein. Sie wurde gemeinsam von der Afrikanischen Union (AU) und der Neuen Partnerschaft für Afrikas Entwicklung (New Partnership for Africa's Development – NEPAD) entwickelt und 2003 beschlossen. Hauptziele sind eine jährliche Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität von 6% und die Erhöhung der staatlichen Agrarausgaben auf 10%; siehe: www.nepad-caadp.net.

⁹ Die Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten, kurz AKP, bezeichnet eine internationale Organisation von derzeit 79 Ländern – zumeist frühere Kolonien Frankreichs und Großbritanniens. Seit 1975 schließt die EU mit diesen Staaten Handelsabkommen, die der AKP-Staatengruppe Zollpräferenzen gewähren, um den Zugang zum EU-Markt zu erleichtern; siehe: www.acpsec.org.

tigter und unbeabsichtigter Effekte der EU-Exportsubventionen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass den AKP- und anderen armen Ländern nicht nur der politische Gestaltungsrahmen zur selbstverantwortlichen Handhabung ihrer Landwirtschaftsbelange beschnitten wird, sondern ihnen zusätzlich die Bedingung gestellt wird, jegliche Infragestellung von EU-Agrarsubventionen in bilateralen Verhandlungen zu unterlassen. Gleichzeitig bedeutet der Stillstand in der Doha-Entwicklungsrunde der WTO-Verhandlungen, dass alle Formen von GAP-Unterstützung (Marktzugang, Exportwettbewerb, interne Beihilfen) unangefochten bleiben.

Welchen Zusammenhang gibt es in Bezug auf die Debatte um die GAP-2013-Reform?

Zum Abschluss der zentralen Veranstaltung der EU-Agrarkommission mit den nichtstaatlichen Akteuren zur Ausrichtung der GAP-Reform im Juli 2010 betonte Kommissar Ciolos, dass „Europa einen Beitrag zur globalen Ernährungssicherheit leisten muss. So komplex dieses Thema auch sein mag, der Fortschritt der sich entwickelnden Agrarsektoren in den Entwicklungsländern darf nicht behindert werden.“

Laut der Mitteilung der Europäischen Kommission ('Die GAP im Hinblick auf 2020') folgt aus dieser Verpflichtung jedoch einzig und allein die Verantwortung, Europas Agrarproduktion und Exportkapazitäten als Beitrag zum wachsenden globalen Nahrungsmittelbedarf zu steigern.

Dass Europa in Zukunft eine Rolle als Agrarexporteur spielen wird, steht außer Frage, besonders im Bereich der stark verarbeiteten Nahrungsmittel. Der Konflikt zwischen europäischen Handelsinteressen und den Zielen der Ernährungssicherheit spielt sich jedoch vor allem im sensiblen Bereich der Versorgung mit Grundnahrungsmitteln ab. Die Exporte von Rohprodukten (Fleisch, Weizen, Gemüse, Milchpulver) oder nur leicht verarbeiteten Lebensmitteln (Tomatenmark, Nudeln, Dosenfisch und -fleisch) durch die EU treten in Wettbewerb mit den Erzeugnissen lokaler Bäuerinnen und Bauern oder substituieren lokale, traditionelle Angebote. Diese Exportprodukte stellen daher die größte Gefahr für die Existenzen der Agrarproduzenten und Kleinverarbeiter von Nahrungsmitteln dar.

Die Absicht, den Zugang zu ausländischen Absatzmärkten für EU-Anbieter auszubauen, könnte mit der Notwendigkeit der Entwicklungsländer, ihre Agrarsysteme und ihre Ernährungssicherheit zu verbessern, kollidieren. Das Versäumnis in der GAP-Mitteilung der Europäischen Kommission, hier einen potentiellen Konflikt und die Gefahr der Inkohärenz zwischen Exportinteressen und Entwicklungszielen zu benennen, ist kurzfristig und setzt in unnötiger Weise das sensible Gleichgewicht der globalen Verantwortung der EU in ihren landwirtschaftlichen Außenbeziehungen aufs Spiel.

Unsere Vorschläge

Die voraussichtlichen Auswirkungen direkter Hilfszahlungen für die EU-Landwirtschaft auf Produktion und Handel von Entwicklungsländern sowie auf Belange ihrer Ernährungssicherheit sind komplex. Es bedarf daher einer sorgfältigen Analyse jeder einzelnen der betroffenen, von EU und Entwicklungsländern bedienten Waren und Märkte, ihrer vertraglichen Regelungen und der zur Anwendung kommenden handelspolitischen Instrumente.¹⁰

1. Zur Vermeidung eines solch ehrgeizigen und andauernden Projektes der Einzelfallprüfung wäre es für die EU effektiver, weniger restriktiv zu agieren und Entwicklungsländern politische Flexibilität im Hinblick auf Belange ihrer Ernährungssicherheit zu gewähren. Die EU sollte Unterstützung bei der Anwendung einiger der wichtigsten handelspolitischen Schutzinstrumente in bilateralen und multilateralen Beziehungen anbieten – anstatt diese Unterstützung zu versagen oder davon abzurufen.

2. Die GAP 2013 sollte Rechtsvorschriften umfassen, die die EU dazu verpflichten, die Notwendigkeit handelspolitischer Schutzmaßnahmen für „ernährungsgefährdete Länder“ anzuerkennen und zu respektieren. Der ausdrückliche Hinweis auf die Verantwortung der EU für globale Ernährungssicherheit sollte ein integraler Bestandteil der GAP-2013-Reform sein und als echter Beitrag und grundlegende Umorientierung der landwirtschaftlichen Außenbeziehungen der EU gewertet werden. Die Glaubwürdigkeit eines GAP-Reformvorschlages würde dadurch erhöht; weiterhin wäre es ein Brückenschlag zu den außerhalb der geschlossenen Kreise der Agrarindustrie geäußerten Bedenken der Zivilgesellschaft.

3. Die zunehmende Vielfalt der wirtschaftlichen Merkmale bei der Bewertung der Agrar- und Nahrungsmittelsituation in Entwicklungsländern erfordert eine stärkere Differenzierung in den Handelsbeziehungen. Die Gewährung von Sonder- und Vorzugsbehandlungen zum Schutz der Ernährungssicherheit der am wenigsten entwickelten Länder (Least Developed Countries, LDC) und der Entwicklungsländer, die Nettoimporteure von Nahrungsmitteln sind (Net Food Importing Developing Countries, NFIDC), – zwei bei der WTO anerkannte Gruppen von Entwicklungsländern – würde keine handelsrechtlichen Probleme mit sich bringen. Die EU sollte sich jedoch dazu verpflichten, noch einen Schritt weiter zu gehen und andere gefährdete Länder mit einbeziehen, wie z.B. ernährungsgefährdete kleine und landumschlossene Entwicklungsländer oder Gebiete mit langwierigen politischen oder ökonomischen Krisen.

4. Um mit einer solchen Entscheidung rechtliche Handelskonflikte mit anderen betroffenen Ländern zu vermeiden, könnte diese Sonderbehandlung im Rahmen von APS (Allgemeines Präferenzsystem) und APS-plus der EU¹¹ erfolgen. Das APS-plus-Programm verdeutlicht, wie man erfolgreich Meistbegünstigungsklauseln, die Entwicklungsziele tangieren, umgehen kann.

5. Die EU sollte ein spezifisches handelspolitisches Instrument für ernährungsgefährdete Länder entwickeln, was auch eine Aktualisierung der Marrakesch-Entscheidung von 1995¹² bedeuten würde. Ein solches Instrument müsste sowohl Nahrungsmittelhilfe als auch spezifische Anpassungsmaßnahmen umfassen, die den LDC und den Entwicklungsländern, die Nettoimporteure von Nahrungsmitteln sind, zur Verfügung stehen (siehe Diskussionspapier von APRODEV über die Koppelung der Flächenprämien an die Weltmarktpreisentwicklung).

¹⁰ Die allgemeine Antwort der Kommission auf Dumping-Beschwerden lautet, dass die Quantität der in das betreffende Land exportierten Waren sehr gering sei und daher nicht für den Schaden verantwortlich sein könne. Als Maßstab gilt in den meisten Fällen der Anteil an den EU-Gesamtexporten dieses Produktes. Dieses Argument ist vollkommen nichtig, weil es das Exportvolumen nicht in Bezug zum Binnenmarkt des betroffenen Landes setzt. Da der Binnenmarkt afrikanischer Länder oft sehr klein ist, können selbst geringe Importmengen billiger Waren äußerst zerstörerische Effekte auf lokale Produzenten haben; siehe: S. 13 http://ec.europa.eu/agriculture/developing-countries/publi/brochure2010/text_en.pdf.

¹¹ Das Allgemeine Präferenzsystem (APS) ist ein einseitiges handelspolitisches Instrument der EU, dass Entwicklungsländern Zollermäßigung ("Zollpräferenzen") bei der Einfuhr von Waren gewährt. Eine Initiative unter dem APS, nämlich „Alles außer Waffen“, gewährt den ärmsten 40 Ländern freien Marktzugang in die EU. APS-plus koppelt die Zollpräferenzen an die Unterzeichnung internationaler Verträge zur Einhaltung von Menschenrechtsprinzipien, guter Regierungsführung und Umweltschutz.

¹² Im Marrakesh-Dokument (Decision on Measures Concerning the Possible Negative Effects of the Reform Program on Least-Developed and Net Food-Importing Countries) werden spezielle Bestimmungen für Entwicklungsländer festgehalten, die garantieren sollen, dass die ärmsten und die netto-Lebensmittel importierenden Länder, trotz der Liberalisierungsbestimmungen der WTO, Nahrung zu tragbaren Bedingungen importieren können.

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

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 Situation auf den Agrarmärkten Afrikas und anderer Entwicklungsländer ist vor allem dadurch geprägt, dass große Mengen von billigen Lebensmitteln aus den Industrieländern angeboten werden. Lokale Produzentinnen und Produzenten sind von den destruktiven Auswirkungen dieser – teils aus der EU stammenden – Importfluten stark betroffen.²

Die Reformdebatte um die GAP 2013 geht im Hinblick auf den landwirtschaftlichen Außenhandel von den Prämissen aus, dass

- die EU-Bauernschaft angesichts offener Grenzen Importschutz durch Schutzzölle benötigt, da sie gegenüber ausländischen Anbietern nicht wettbewerbsfähig ist, und zusätzlich EU-Bauern massive finanzielle Unterstützung benötigen, um ihre Existenz zu sichern;
- die EU eine starke Position im Exportwettbewerb hat, die weiter ausgebaut werden soll; tatsächlich wird jeder fünfte Euro, den Landwirte verdienen, mit Agrarexporten erwirtschaftet.

Diese beiden Annahmen widersprechen sich offensichtlich. Wie ist es möglich, dass sich die europäische Nahrungsmittelwirtschaft – der größte Exporteur von Agrarprodukten und Nahrungsmitteln der Welt – im Ausland große Marktanteile sichert, während die europäischen Bäuerinnen und Bauern nur durch massive Staatsintervention und -unterstützung überleben können?³ Der GAP-Reformprozess wird sich mit der nicht unwahrscheinlichen Annahme auseinandersetzen müssen, dass solche Exporte nur durch unfaire Praktiken möglich sind. Sollte dies der Fall sein, muss die GAP 2013 Maßnahmen ergreifen, die die destruktiven Auswirkungen ihres Exportregimes einschränken.

Die aktuelle Situation

Das GATT (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen) definiert unfairen Exportwettbewerb eindeutig als Dumping⁴: Dumping ist, wenn ein Produkt im Importland billiger verkauft wird als zum üblichen Verkaufspreis im Exportland. Kann der übliche Verkaufspreis nicht ermittelt werden, kommt eine zweite Definition von Dumping zum Einsatz, nämlich wenn der Verkaufspreis unter den Produktionskosten im

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

² Eher im allgemeinen Sinne werden „Importfluten“ nach Artikel 2 des WTO-Abkommens zu Schutzklauseln definiert: „... wenn ein Produkt in so erhöhten Mengen – absolut oder relativ zur Binnenproduktion und unter derartigen Bedingungen – in ein Land mit ähnlichen oder direkt konkurrierenden Produkten importiert wird, dass der inländischen Produktion ernsthafter Schaden droht oder verursacht wird.“ Für die FAO treten „Importfluten“ dann auf, „... wenn die Importe in einem beliebigen Jahr die durchschnittliche Menge des Handelsvolumens von drei Jahren um 30 Prozent übersteigen.“; FAO Import Surge Project Working Paper No.2, 2005, Rom; siehe: <http://www.fao.org/es/esc/common/ecg/19/en/Surge2Define.pdf>.

³ Laut OECD-Zahlen greift die EU-Landwirtschaftspolitik mit 50 Mrd. € an Subventionen und 60 Mrd. € an Importschutz in den Agrarmarkt ein.

⁴ Übereinkommen zur Durchführung des Artikels VI des GATT, Art. 2.1., 1994

exportierenden Land liegt (plus einige Gemeinkosten, s. GATT, Artikel 2.2). Wird in diesem Sinne Dumping festgestellt, kann das importierende Land Schutzmaßnahmen initiieren.

Zwischen 1976 und 1995 zahlte die EU im Rahmen der GAP massiv Exportsubventionen, um ihren Überschuss an Getreide, Rindfleisch, Milchpulver und Butter auf den Weltmärkten zu entsorgen. Seit der McSharry-Reform der GAP von 1992 und dem Inkrafttreten des WTO-Agrarabkommens (1995) haben Exportsubventionen ihre hervorragende Rolle als exportsteigerndes Instrument eingebüßt.⁵

Trotz des Rückgangs direkter Exportsubventionen konnte sich die EU einen erheblichen Anteil auf dem Weltagrarmarkt sichern und ist nun der weltweit größte Agrarexporteur. Wer darüber erstaunt ist, sollte sich vor Augen führen, welche anderen Formen von Dumping, abgesehen von Exportsubventionen, zu dieser Entwicklung geführt haben.⁶ Dumping mit Hilfe von Exportsubventionen ist ein klarer Fall. Andere, neue Formen von Dumping sind jedoch weniger offensichtlich; sie bauen auf den Geschäftspraktiken und Produktionssystemen auf, die von der GAP gefördert werden, die jedoch WTO-kompatibel und somit schwer anzufechten sind. Diese Situation macht es den betroffenen Ländern, insbesondere Entwicklungsländern mit schwachen Handelskontrollsystemen, sehr schwer, eine Anti-Dumping-Klage im Rahmen der WTO einzubringen. Hinzu kommt, dass die von der EU eingesetzten Instrumente interner Beihilfen unter dem derzeitigen WTO-Agrarabkommen meist gestattet sind. Dies führt dazu, dass reiche Länder am längeren Hebel sitzen, wenn es darum geht, Politikinstrumente, Inlandssubventionen

oder andere Mechanismen anzuwenden, um ihre Handelsvorteile auszubauen. Die Last des Schadensbeweises liegt derzeit beim betroffenen Importland, während das exportierende Land weiter Dumping betreiben kann, bis es zu einem Streitbeilegungsverfahren vor der WTO kommt. Dies ist eine der größten Schief lagen im WTO-Übereinkommen über die Landwirtschaft und untergräbt de facto die Position armer Länder.⁷

Etwa zwei Drittel der EU-Agrarexporte (im Wert von 75 Milliarden Euro) werden als verarbeitete Lebensmittel eingestuft. EU-Bäuerinnen und -Bauern exportieren keine verarbeiteten Lebensmittel – daher kommt das Argument, dass die Direktzahlungen kein Dumping beförderten, da sie sich, wenn überhaupt, nur auf die Ausfuhr von Primärprodukten handelsverzerrend auswirken könnten, nicht aber auf verarbeitete Sekundärprodukte. Die Wettbewerbsfähigkeit des EU-Exportsektors für Nahrungsmittel gründe sich also eher auf seine Effizienz bei der Weiterverarbeitung von Lebensmitteln als auf die subventionierte Primärproduktion. Dieses Argument ist indes nicht sehr fundiert, denn es fehlt der Nachweis, wie hoch die Wertschöpfung in der Produktionskette der EU-Lebensmittelindustrie tatsächlich ist und inwieweit diese von den hohen Subventionen für Primärprodukte profitiert. Hinzu kommt, dass das gesamte tarifliche Regelwerk für Importe landwirtschaftlicher Produkte durch eine sogenannte Zolleskalation geprägt ist. Dies bedeutet, dass ein importiertes Agrarprodukt, je höher es verarbeitet ist, einen entsprechend höheren Außenschutz genießt. Wie kann es zu der angeblichen Wettbewerbsfähigkeit der EU-Nahrungsmittelindustrie in Exportmärkten kommen, während dieser Sektor gleichzeitig Importschutz für sich beansprucht? Der aktuelle Trend der GAP-Re-

⁵ Zu beachten ist der starke Rückgang von Exportsubventionen in der EU in Anhang I

⁶ Ein Phänomen ist besonders der schnell ansteigende Export von Geflügel und Schweinefleisch, der fast gänzlich ohne Exportsubventionen auskommt; siehe Anhang II.

⁷ Kenias Erfahrung: Kenia hat zwar eine rechtliche Grundlage zur Ergreifung von Anti-Dumping-Maßnahmen und Ausgleichszöllen (Abschnitt 125 und 126 des kenianischen Gesetzes über Zölle und Abgaben), hat diese jedoch wegen der Komplexität der Regelungen, der hohen Kosten und der technischen Schwierigkeiten, die Untersuchung effektiv durchzuführen (u.a. Sammlung von Sachinformationen zur Bestimmung des normalen Ausführpreises), nie angewendet. Die Kapazitäten der Regierung wie auch des Privatsektors sind begrenzt. Ein kenianischer Experte schlug vor, den Untersuchungsprozess zu vereinfachen, denn die Schadensfeststellung sei zu komplex und kostenaufwendig. Ein weiteres wichtiges Thema sind für Kenia die Kosten, die bei der Verteidigung seiner Interessen für externe Anti-Dumping-Untersuchungen anfallen. In diesem Fall wird finanzielle und technische Unterstützung von Gebern und internationalen Organisationen, insbesondere der UNCTAD, benötigt.

formvorschläge, Förderungen und Aufmerksamkeit auf die globale Wertschöpfungskette zu lenken, wird sich sicher auf die gesamten EU-Exporte und Handelsströme auswirken und Dumpingeffekte vermutlich verstärken.

Versteckte Formen von Dumping in direktem Zusammenhang mit der Gemeinsamen Agrarpolitik⁸

Übertragung von Direktzahlungen⁹

Die Direktzahlungen der EU, als Flächenprämien an alle Bäuerinnen und Bauern gezahlt, ermöglichen es, unter den Realkosten zu produzieren und zu verkaufen. Die meisten europäischen Bauern sind von den Direktzahlungen abhängig, da sie zwischen 30% und 70% ihres Realeinkommens ausmachen. Dadurch können Lebensmittelverarbeiter, Agrarhändler und Exporteure die Agrarprodukte ab Hof viel billiger aufkaufen, als es ohne Direktzahlungen möglich wäre. Ohne dieses staatliche Unterstützungssystem wären viele Bauernhöfe und ein guter Teil der noch betriebenen landwirtschaftlichen Produktion sicher längst aufgegeben worden. Dennoch ist unzweifelhaft, dass ein Teil der Direktzahlungen von Bauern an Exporteure weitergegeben wird, was zu Handelsverzerrungen führt, die nur schwer zu identifizieren sind; selbst wenn das WTO-Übereinkommen über die Landwirtschaft entkoppelte Flächenzahlungen als „nicht-handelsverzerrend“ in der „Blauen Box“ einstuft.¹⁰

Maßnahmen der „Grünen Box“¹¹

20% der EU-Agrarsubventionen fallen in der Definition des WTO-Übereinkommens über die Landwirtschaft unter die Kategorie der „Grünen Box“ und gelten damit als nicht-handelsverzerrende Unterstützungen. Bei genauerer Betrachtung können viele der EU-Maßnahmen unter der sogenannten „Zweiten Säule“ der GAP jedoch im Hinblick auf Erträge, Produktionskapazitäten und Handel nicht als neutral gelten.¹² Um unfaire Auswirkungen auf den Handel zu vermeiden, müsste jede dieser Maßnahmen im Detail geprüft werden.

Marktdifferenzierung / Quersubventionierung

Eine gängige Geschäftspraxis von Unternehmen ist es, sogenannte Marktsegmente oder Teilmärkte zu schaffen. Produkte in Premium- oder Hochpreissegmenten müssen vor einem Preisverfall durch Überangebot geschützt werden. Daher muss ein Teil der Produktion auf separaten, randständigen Märkten verkauft werden, um eine Beeinträchtigung des lukrativen Marketings im Primärmarkt zu vermeiden. Randständige, separate Märkte befinden sich oft im Ausland. Die Preisgestaltung auf Sekundärmärkten ist von der Kostenrechnung fast gänzlich entkoppelt und kann über das heimische Hochpreissegment leicht quersubventioniert werden – sehr zum Nachteil konkurrierender Produzentinnen und Produzenten des gleichen Produktes in den Importländern.

⁸ Siehe zwei in Kürze erscheinende Publikationen des zwischenstaatlichen Institutes South Centre in Genf: „EU's increasing use of decoupled domestic supports in agriculture: implications for developing countries“ (2011) und „EU domestic supports and policy tools protecting European farmers“ (2011); siehe: www.southcentre.org.

⁹ Die Behauptung, dass die GAP produktions- und handelsneutral ist, kann so nicht mehr aufrecht erhalten werden. Die EU-Kommission hat dazu eine umfassende Studie an drei bekannte Forschungsinstitute aus drei verschiedenen Ländern in Auftrag gegeben. Drei mögliche Szenarien wurden simuliert und drei verschiedene politische Optionen diskutiert. Eine Option ist die Beibehaltung der jetzigen GAP, die zweite Option enthält nachvollziehbare Reformschritte und eine dritte Option diskutiert eine GAP unter den Bedingungen einer weitgehenden Liberalisierung. Diese letzte Option beschreibt die Aufhebung sämtlicher Handelsschranken für Importe nach Europa, die Kürzung des GAP-Budgets um 75% bis 2020 und die Abschaffung aller Direktzahlungen und Instrumente zur Marktregulierung. Gerade diese letzte Option zeigt deutlich, dass ein Ende der landwirtschaftlichen Stützungsmaßnahmen der EU erheblichen Einfluss auf die landwirtschaftliche Produktion und den Handel mit Lebensmitteln der EU hätte; siehe: http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/scenar2020ii/index_en.htm.

¹⁰ Der Artikel 6.5. des WTO-Agrarabkommens besagt, dass die Blaue Box den Ländern unbegrenzte Ausgaben für Direktzahlungen an Landwirte erlaubt, wenn diese Zahlungen an „produktionsbeschränkende Programme“ gekoppelt sind. Die Zahlungen sind hierbei auf festgelegte Flächen und Felder bezogen oder werden pro Vieh berechnet.

¹¹ Die „Grüne Box“ des WTO-Agrarabkommens enthält eine Liste von Direktzahlungen, die bei der Berechnung der Höhe staatlicher Subventionen (Gelbe Box) ausgenommen sind. Dabei handelt es sich um staatliche Ausgaben für z.B. Agrarforschung, Lagerhaltung, Nahrungshilfen, Beteiligungen an Versicherungen und Renten, Stilllegungsbeihilfen, Umweltprogramme, etc..

¹² So können Regierungen Geflügel-, Schweine- und Milchkuhställen Beihilfen gewähren; siehe auch Lobbybrief Nr. 5 – Lebensmittelstandards und die Reform der EU-Agrarpolitik.

Unternehmensstrategien

Der Bereich des Lebensmittelhandels unterliegt einer zunehmend schnellen Globalisierung, in der große multinationale Supermärkte als 'Integratoren' der Wertschöpfungsketten agieren. Sie haben die Fähigkeit, Wettbewerber auf lokalen Märkten zu unterbieten und die Monopolstellung zu gewinnen. In Abwesenheit von Wettbewerbsgesetzen oder deren effektiver Umsetzung auf globaler Ebene und in Entwicklungsländern droht lokalen Produzenten der Ausschluss aus ihren heimischen Märkten durch die Invasion externer Wertschöpfungsketten, vor allem da, wo von den Händlern Programme zur Qualitätssicherung durchgeführt werden (siehe Lobbybrief Nr. 5 – Lebensmittelstandards und die Reform der EU-Agrarpolitik).

Entsorgung von Resten

Europäische und wohlhabende Konsumentinnen und Konsumenten entwickeln zunehmend eine Vorliebe für hochwertige Qualitäts- oder Luxusproduktteile, wie z.B. die besten Stücke von Schwein, Rind oder Geflügel, und sind bereit, dafür einen angemessenen Preis zu zahlen. Diese Verbraucherpräferenzen führen dazu, dass die weniger nachgefragten und beliebten Teile keinen heimischen Markt finden. Märkte für diese weniger begehrten Teile lassen sich jedoch leicht in Entwicklungsländern mit armen und schlecht informierten Verbrauchern ohne oder mit geringer Wahlmöglichkeit finden. Auch hier hat die heimische Produktion gegen billige importierte Reste von den Tischen der Reichen kaum eine Chance.¹³

Gekoppelte Produkte

Ist die Herstellung eines Produktes mit der Herstellung eines Nebenproduktes verknüpft, so kann der Preisgestaltungsmechanismus für das Nebenprodukt¹⁴ sekundär zur Preisgestaltung des Hauptproduktes sein. Es gibt keine oder kaum eine Möglichkeit, eine genaue Kostenkalkulation für das Nebenprodukt durchzuführen.¹⁵ Diese Neben- oder Kuppelprodukte werden oft auf internationalen Märkten verkauft, was leicht zu Dumping führen kann.

Dumping durch „nicht standardgemäße“ Produkte

Die Standardisierung der Lebensmittelproduktion in Wertschöpfungsketten findet beim Marketing immer weitere Verbreitung. Hohe Qualitäts- und Sicherheitsstandards in Zertifizierungssystemen führen dazu, dass Teile der Produktion, die die Ansprüche des hochqualitativen Segments nicht erfüllen, zu sehr viel niedrigeren Preisen verkauft werden müssen, entweder im In- oder im Ausland.

Der überwiegende Teil dieser Dumping-Mechanismen hängt direkt oder indirekt mit der GAP zusammen. Angesichts der Globalisierung des EU-Agrarsystems muss sich die GAP jedoch auch mit diesen Dumping-Effekten befassen und sollte Handelsfolgenabschätzungen in ihre Reformvorschläge einfließen lassen. Die GAP muss Verantwortung für die von ihr geschaffenen und massiv geförderten Wertschöpfungsketten übernehmen. Diese Wertschöpfungsketten führen zu einer Vielzahl von versteckten Formen von Dumping, die indirekt mit der GAP verknüpft sind. Die neue GAP sollte diese Auswirkungen berücksichtigen.

¹³ Ein Beispiel: Bestimmte Teile vom Schwein oder Hühnchen werden von reichen Verbraucherinnen und Verbrauchern nicht gern gegessen. Wird zum Beispiel das Hähnchenfilet zu einem hohen Preis im Inland verkauft, so können damit unattraktive Teile, wie Keule oder Flügel, zum Export für arme Verbraucher, die sich das weiße Brustfleisch nicht leisten können, quersubventioniert werden. (Ausführliche Beschreibungen zu diesem vielbeachteten Dumpingfall, siehe F.Mari/R.Buntzel: Das globale Huhn oder http://www.eed.de/fix/files/doc/100909_eed_keine-chicken-schicken_deu.pdf.)

¹⁴ Beispiel für Nebenprodukte: Aus Ölsaaten (z.B. Soja oder Raps) kann man Pflanzenöl und einen Presskuchen gewinnen. Beides hat einen eigenen Markt, da die Produkte unterschiedlichen Nutzen haben: Pflanzenöl wird industriell als Kraftstoff oder Speiseöl genutzt, der Presskuchen als proteinreiches Tierfutter. Niemand kann sagen, welcher Anteil an den Produktionskosten sich eher im Öl oder im Presskuchen befindet. Gibt es einen hohen Marktpreis für das Öl, kann der Presskuchen billig verkauft werden und umgekehrt. Es gibt dem Aufkäufer die Möglichkeit, durch Quersubventionierung ein „Nebenprodukt“ zu verbilligen und damit handelsverzerrend zu wirken.

¹⁵ Dieses „neue“ Dumping durch Quersubventionierung aufgrund von Marktsegmentierung und Verbraucherpräferenzen erschwert den Importländern, die von Billigresten und den „Kuppelprodukten“ überschwemmt werden, den Nachweis des Dumpings in einem formalen WTO-Anti-Dumping-Verfahren gegen das Exportland. Laut OECD-Zahlen greift die EU-Landwirtschaftspolitik mit 50 Mrd. € an Subventionen und 60 Mrd. € an Importschutz in den Agrarmarkt ein.

Unsere Vorschläge

Die globale Verantwortung der GAP und der EU-Verpflichtungen zur Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung zu übernehmen hieße, das weitgreifende Prinzip des „Do No Harm“ in den Außenbeziehungen der EU mit Entwicklungsländern anzuwenden. Im Fall des Exportwettbewerbs bedeutet das:

1. Dumping ist eine der häufigsten und unfairsten Handelspraktiken. Die Verantwortung für die Verhinderung von Dumping sollte, sofern es genügend Verdachtsmomente gibt, beim Exportland liegen – und nicht beim Importland, wie es in den WTO-Handelsregeln festgeschrieben ist. Ist das Importland einkommensschwach, muss die Beweislast umgekehrt werden und beim Exportland liegen. Die EU sollte bei entsprechenden Anschuldigungen verpflichtet sein zu beweisen, dass sie kein Dumping betreibt. Wenn Dumping vorliegt, sollte die EU Entschädigungen zahlen.¹⁶

2. Um den Umgang mit Dumpinganschuldigungen aus Entwicklungsländern unbürokratisch abwickeln zu können, sollte die EU einen einfachen Beschwerde-mechanismus für Dumpingfälle zur Verfügung stellen. Dieser Mechanismus muss Teil der neuen GAP werden. Entwicklungsländer und zivilgesellschaftliche Organisationen, wie Produzentenvereinigungen, müssen das Recht haben, diesen Mechanismus anzurufen. Eine Möglichkeit für ein solches Verfahren könnte eine Expertengruppe sein, die auch Vertreter von Bauernorganisationen aus Entwicklungsländern einbezieht und gemeinsam Markttrends beobachtet, die zu Importfluten in Entwicklungsländern führen können.¹⁷

3. EU-Unternehmen, die von Dumpingpraktiken ihrer Konkurrenten betroffen sind, profitieren von dem Recht, dass Handelsexperten der EU-Kommission auf Antrag der Unternehmen prüfen müssen, ob ein Antidumpingverfahren bei der WTO Chancen auf Erfolg hat. Dann führt die EU auf eigene Kosten das mehr-

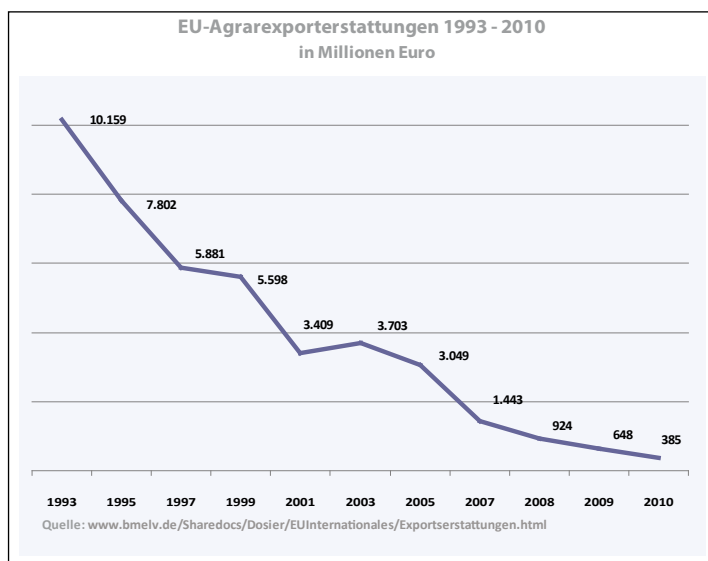
jährige und teure Verfahren durch. Eine Ablehnung muss von der Generaldirektion Handel begründet werden. Selbst dann haben europäische Unternehmen die Möglichkeit, die Entscheidung von einem von der Europäischen Kommission eingesetzten unabhängigen Sonderbeauftragten prüfen zu lassen. Wir fordern die Etablierung eines solchen institutionalisierten Ombudsmannes oder die Übernahme dieser Aufgabe durch den bestehenden Beauftragten (Hearing Officer). Seine Funktion wäre es, potentielle Dumping-Vorwürfe gegen EU-Nahrungsmittel- und Agrarexporteure entgegenzunehmen, einen Vermittlungsprozess zu initiieren und angemessene Lösungen bzw. einen Ausgleich zu finden. Dieser Ombudsmann sollte Klagen, die von den am wenigsten entwickelten Ländern oder Ländern, die Nettoimporteure von Nahrungsmitteln sind, oder von anderen kleinen und gefährdeten Ländern eingereicht werden, bevorzugt behandeln. Somit wäre ein niedrigschwelliges Streitbeilegungsverfahren geschaffen, um Handelskonflikte auf einfache und unbürokratische Weise zu schlichten.

4. Produkte, die erhebliche produktspezifische Beihilfen erhalten, sollten nicht in Entwicklungsländer exportiert werden. Falls sie exportiert werden, sollte der Wert der spezifischen Subventionen auf den Exportwert addiert werden. Das gleiche sollte für importierte Produkte gelten, die Spitzenzöllen unterliegen. Wird ein solches Produkt exportiert, sollte der Wert der Einfuhrzölle von möglichen Exporterstattungen subtrahiert werden, um unangemessene Exportvorteile zu vermeiden.

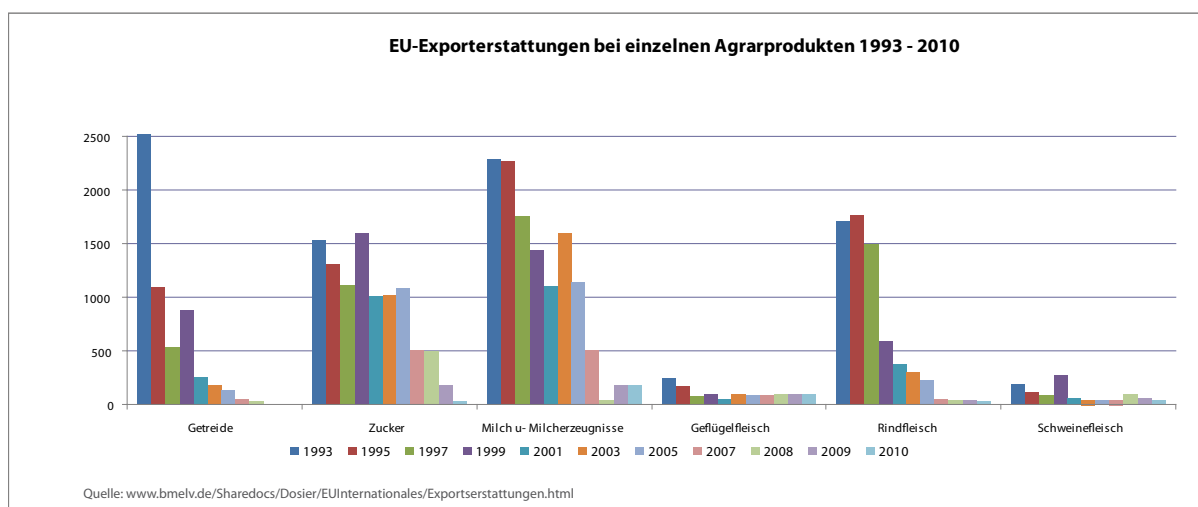
¹⁶ Zum Weiterlesen siehe: <http://www.eed.de/dyn/file.doc.1197.pdf>

¹⁷ Siehe für weitere Details: <http://ec.europa.eu/trade/tackling-unfair-trade/hearing-officer/#>

Anhang I



Anhang II



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

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?²

Ein hervorstechendes Merkmal des Ernährungssektors der EU ist das Ungleichgewicht zwischen der Menge der Nahrungsmittel tierischen Ursprungs, die in der EU produziert wird, und der tatsächlich verfügbaren Futtermenge. Europas bedeutende Erzeugung von Fleisch- und Milchprodukten ist weitgehend abhängig von dem Import an proteinreichen Futtermitteln. Im Vordergrund stehen hier die Sojaimporte aus Lateinamerika. Die Eiweißlücke ist hauptsächlich politikgemacht; sie ist das Ergebnis von sehr niedrigen Importzöllen auf Futtermittel und einer seit Beginn der GAP vor 50 Jahren fehlenden Förderung der eigenen Eiweißquellen. Diese große Menge an Futtermittelimporten führt zu erheblichen Problemen sowohl innerhalb der EU als auch im Rest der Welt.

Das EU-Agrarsystem zur Herstellung von Nahrungsmitteln ist ökologisch nicht nachhaltig, da eine der Grundlagen für eine nachhaltige Landwirtschaft ihr Stickstoffkreislauf ist. Dabei werden die Exkremente aus der Tierhaltung als Nährstofflieferanten wieder auf den Feldern ausgebracht, wo sie die angebauten Feldkulturen düngen. Wenn Tierhaltung und Pflanzenbau

auseinander fallen, kann der Stickstoffkreislauf nicht mehr funktionieren. Zusätzlich entsteht, bedingt durch eine logistische Konzentration der Fleischproduzenten, die Importfuttermittel verwerten, ein Problem bei der Entsorgung der tierischen Exkremente aus den Großmastanlagen. Es gibt zu wenig regionale Ackerfläche für die Unmengen an Gülle in den Futtermittelimportländern. In den Futtermittel exportierenden Regionen entsteht dagegen eine Unterversorgung der Böden mit Nährstoffen aus dem Stallung. Gleichzeitig sorgt der steigende Bedarf an Futtermitteln in der EU für eine Ausweitung der Sojaproduktion in großen Monokulturen und verschärft die damit verbundenen sozialen und ökologischen Folgen in den Anbauländern.

Die EU-Ernährungswirtschaft ist jedoch nur aufgrund dieser enormen Sojaimporte zu einem der größten Exporteure tierischer Veredelungsprodukte geworden. Allerdings hat das zur Folge, dass die Exporte von Fleisch und Milchpulver in Entwicklungsländer mit dem Angebot der örtlichen Erzeuger konkurrieren. Diese EU-Exporte sind dann vielfach eine ernsthafte Bedrohung für die Entwicklung einer lokalen Tierhaltung und für Investitionen in eine regionale Nahrungsmittelverarbeitung.

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

² Siehe dazu auch: Europäisches Parlament, Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (2010): Bericht über das Thema „Das Proteindefizit in der EU: Wie lässt sich das seit langem bestehende Problem lösen?“, Berichterstatter Martin Häusling.

Daher kann eine europäische Verantwortung für eine globale Ernährungssicherung nicht in erster Linie bedeuten, die Exporte Europas zu steigern, um die Hungernden von unserem Ackerland zu ernähren. Vielmehr geht es darum, den Entwicklungsländern zu gestatten, ihre eigene Agrarproduktion auszuweiten, um die lokale Nachfrage nach Nahrungsmitteln auf den einheimischen Märkten zu decken. Die EU-Agrarwirtschaft muss deshalb endlich eingestehen, dass sie nicht einmal in der Lage ist, die europäische Bevölkerung mit den vorhandenen Anbauflächen im gegenwärtigen Umfang zu ernähren. Unsere Unterversorgung an Ackerfläche, vor allem für den enormen Bedarf an Futtermitteln in der Fleischproduktion, wird so zu einer Belastung für die Welt. Um die Beanspruchung der globalen landwirtschaftlichen Nutzfläche durch Europa zu reduzieren, wäre viel getan, wenn die EU ihre massiven Futtermittelimporte aus Entwicklungsländern reduzieren würde.

Die aktuelle Situation

Im Jahr 2008 importierte die EU 45 Millionen Tonnen Futtermittel zur Erzeugung, zum Verbrauch und für den Export einer großen Bandbreite tierischer Erzeugnisse. Noch offensichtlicher ist die Importabhängigkeit der EU von eiweißreichen Futtermitteln. Allein 25 Millionen Tonnen an eiweißreichen Futterkomponenten werden für die intensive Tierhaltung Europas importiert; das macht 72 % des Eiweißbedarfs³ aus. Vorwiegend handelt es sich um Soja aus Brasilien, Argentinien und den USA. Zur Erzeugung dieser Eiweißmenge belegt die EU 20 Millionen Hektar im Ausland, das entspricht 10 % der eigenen ackerfähigen Fläche. Die restlichen 28 % Eiweiß produziert Europa selbst auf 3 % seiner Ackerfläche.

Guter ackerfähiger Boden und ausreichend Wasser sind die zwei wichtigsten Ressourcen, die zur Ernährung der Welt notwendig sind. Pro Kopf stehen auf der Welt 2.500 m² Ackerland zur intensiven Bebauung zur Verfügung; die EU⁴ hingegen beansprucht pro Kopf 4.300 m², obwohl in der EU die Flächenerträge doppelt so hoch sind wie im Weltdurchschnitt. 2030 wird die Weltbevölkerung auf 8,3 Milliarden Menschen angewachsen sein; die verfügbare Ackerfläche pro Kopf wird dann bei 1.900 m² liegen. Aufgrund des zunehmenden Bedarfs an Biomasse für die energetische Nutzung und industrielle Rohstoffzwecke wird sich die Landnutzung Europas bis dahin aber noch um geschätzte 30 % ausdehnen.⁵

Eine Studie hat das Konzept der „virtuellen Landaneignung“ für die europäische Ernährungswirtschaft entwickelt und durchgerechnet. Sie zeigt auf, wie sehr Europa wirklich von Ackerflächen lebt, die sich außerhalb seines eigenen Territoriums befinden. Wenn man alle Agrarimporte – abzüglich der Agrarexporte – auf ihre Flächenbeanspruchung umrechnet, exportiert die EU eine Erntemenge entsprechend 14 Millionen Hektar, importiert jedoch Agrarerzeugnisse entsprechend 49 Millionen Hektar. 2007/2008 entsprach das einer Differenz von 35 Millionen Hektar; gegenüber 1999/2000 wuchs diese Auslandsflächenbeanspruchung um 10 Millionen Hektar, also um 40 %. Als Ergebnis ist festzuhalten: Die EU nutzt ungefähr ein Drittel ihrer eigenen Ackerfläche noch einmal im Ausland, was der landwirtschaftlichen Nutzfläche von ganz Deutschland entspricht.⁶

Diesem Flächenrucksack unserer Ernährungswirtschaft würde nicht viel Bedeutung beigemessen werden, hätte sein Wachstum nicht erhebliche negative externe

³ Siehe: European Feed Manufacturers Federation - FEFAC (2009), Feed & Food Statistical Yearbook 2008, Brussels, S. 51.

⁴ Der Durchschnitt gilt für die 15 EU-Mitgliedsländer vor dem Beitritt der osteuropäischen Länder, Zypern und Maltas im Jahre 2004.

⁵ Siehe: LMC International (2009), Evaluation of Measures Applied Under the CAP to the Protein Crops Sector, Nov. 2009, N.Y./Oxford/Kuala Lumpur.

⁶ Vergleiche: Von Witzke, Harald & Noleppa, Steffen (2009), EU Agricultural Production and Trade: Can more Efficiency Prevent Increasing Land Grabbing Outside of Europe? Humboldt University, Berlin, S. 12; das Ergebnis wird von einer Studie des Wuppertal Instituts noch übertroffen, denn unter konservativeren Annahmen kommen auch sie auf 25-35 Millionen Hektar Nettoflächenbelegung außerhalb der EU-15. Siehe: Sören Steger (2005), Der Flächenrucksack des europäischen Außenhandels mit Agrarprodukten, Wuppertal Institut, Papier Nr. 152, März 2005, S.78.

Effekte. So geht mit ihm eine Abnahme der natürlichen Habitats einher, wie z.B. Regenwälder und wertvolle biodiverse Savannen. Die Treibhausgasemission wurde durch die Landumnutzung von Wäldern und Graslandschaften angeheizt. Die Landaneignung großer Gebiete für Futtermittel für Europa erfolgte auch unter der Inkaufnahme von Menschenrechtsverletzungen, Zwang, Illegalität und Gewalt.

Unter den Bedingungen zunehmender Landverknappung auf der Welt führt die Landnahme für die anspruchsvollen Verbrauchsmuster in den Industrieländern nicht nur zu Übergewichtigkeit und ungesunder Ernährung, sondern sie stiehlt auch, im übertragenen Sinn, den Bedürftigen in den Entwicklungsländern die Nahrung aus dem Mund. Das geschieht durch "landgrabbing" (Landraub), durch Landumnutzung oder durch eine Verteuerung der Nahrung für die Ärmsten.

Will Europa wirklich einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung und zur globalen Ernährungssicherung leisten, muss es seine externe Landnutzung zurückfahren, statt seine Agrarexporte weiter auszudehnen. Bei vielen Kulturen ginge das mit einer Verbesserung des Fruchtwechsels in Europa und der teilweisen Schließung der Stoffkreisläufe einher. Besonders bei der Schließung der Eiweißlücke besteht vordringlicher Bedarf; es sollten wieder mehr eiweißreiche Futtermittel in die europäischen Anbaupläne aufgenommen werden. Der übermäßige Verbrauch an tierischen Erzeugnissen in der EU muss auf ein vernünftiges Maß zurückgeschraubt werden.

Die Probleme, die sich aus der Futtermittelabhängigkeit für Europa ergeben, sind:

- Verschmutzung des Grundwassers in vielen Gebieten mit intensiver Tierhaltung mit Phosphaten, Stickstoff und Ammoniakemission auf Grund der hohen

räumlichen Konzentration an Mist und Gülle; die entsprechenden Bestandsdichten an Nutztieren sind nur durch die Fütterung von Kraftfutter, dessen Rohstoffquelle die Futtermittelimporte aus Übersee sind, möglich geworden.

- Die europäischen Landwirte haben Kostennachteile beim Anbau von eiweißreichen Futterpflanzen, wie z.B. von Ackerbohnen, Felderbsen, anderen Hülsenfrüchten (Leguminosen)⁷ und Ölsaaten. Deshalb sind ihre Möglichkeiten für sinnvolle Fruchtfolgen eingeschränkt, die die Bodenqualität und Bodenfruchtbarkeit verbessern würden.

- Durch den Verlust der Kulturenvielfalt werden die Betriebe auch abhängiger von einigen wenigen Kulturen und deren zum Teil schwieriger Marktlage und Wetteranfälligkeit.

- Die hohe Futtermittelimportabhängigkeit macht die EU-Tierhaltung hochgradig anfällig gegenüber der Volatilität auf den Weltgetreidemärkten.

- Der unterbrochene Stoffkreislauf trägt zur Treibhausgasemission bei bzw. verhindert deren Abbau.

Für die Soja exportierenden Länder hat die Ausdehnung des Sojaanbaus in Monokultur und riesigen, hochgradig mechanisierten Betrieben zur Verschärfung von sozialen und ökologischen Problemen in Brasilien, Argentinien, Paraguay und einigen anderen Entwicklungsländern geführt:

- zwangsweise Vertreibung und Verdrängung von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern und indigenen Völkern von ihrem Land, weil sie keine Besitzurkunden hatten oder traditionelle Landrechte nicht anerkannt werden;

⁷ Hülsenfrüchte werden im weiteren Textverlauf als Leguminosen bezeichnet.

- zunehmende Ernährungsunsicherheit, weil Soja den Anbau anderer Leguminosen verdrängt;
- Beschäftigungsverluste;⁸
- Verlust an biologischer Vielfalt in der tropischen Savanne und den tropischen Wäldern;⁹
- zunehmende Belastung des Grundwassers durch Nitrat und Pflanzenschutzmittelrückstände;
- die Entstehung eines neuen Unternehmensmodells in der Landwirtschaft: Nirgends auf der Welt gibt es so riesige Betriebe, die mit reiner Monokultur arbeiten, wie beim Sojaanbau. Hier werden Technologien der Superlative entwickelt und ausprobiert, wie beispielsweise satellitengesteuerte Maschinen, Roboter, transgene Sorten, gigantische Transportlogistik. Die großen Anbaubetriebe sind eng verflochten mit internationalen Konzernen, die den Getreidehandel und die Lagerung, den Transport und den Export sowie die Landmaschinenproduktion und die Agrarchemie kontrollieren.

Faktoren, die zu der Eiweißlücke beigetragen haben

Der Verfall von Europas eigener Eiweißproduktion und der daraus folgende Zuwachs der Importe ist weitgehend das Ergebnis der Agrarbeziehungen zwischen der EU und den USA. 1962, als die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG zu jener Zeit) hohe Zölle für Getreide einrichtete und damit die GAP aus der Wiege hob, waren die USA nur bereit, eine GAP zu akzeptieren, wenn keine Importzölle für Ölsaaten eingeführt würden. Ähnliches widerfuhr der EU bei der Uruguay-Runde der WTO. Auch hier kam es erst mit Abschluss des sogenannten „Blair-House-Abkommens“ (1992) zu einem Durchbruch bei den Agrarverhandlungen.

Darin verpflichtete sich die EU gegenüber den USA, die Anbaumenge von subventionierten Ölsaaten zu begrenzen und für alle Ölsaaten und Eiweißfuttermittel zollfreien Zugang zu gewähren. Im Gegenzug gestanden die USA der EU zu, die anderen Teile der GAP entsprechend den Bestimmungen des WTO-Agrarabkommens umzusetzen. Heute vertritt die EU die Meinung, dass das Blair-House-Abkommen mit der vollständigen Entkoppelung aller produktspezifischen Subventionen irrelevant sei.

Dennoch erholt sich der Eiweißanbau in Europa kaum. Der Anbau von Eiweißpflanzen und Ölsaaten als Futtermittel ist häufig weniger profitabel, als Soja zu importieren. Fast 50 Jahre der Vernachlässigung dieser Pflanzen durch Züchtung und Forschung haben zu einer Situation geführt, in der die Erträge von Felderbsen, Ackerbohnen, anderen Leguminosen, wie süße Linsen, Klee gras, (süße) Lupinen, zu unsicher sind. Ein Importzoll auf Futtermittel würde hier Abhilfe schaffen. Das könnten die europäischen Handelspartner jedoch als Affront betrachten und sie würden Gegenmaßnahmen treffen.

Die Futtermittelknappheit, die durch die Rinderwahnseuche BSE Ende der '90er Jahre verschärft wurde, hat die Sojaimporte noch einmal anwachsen lassen. Die Seuche sollte mit einem im Jahr 2000 erlassenen totalen Verfütterungsverbot von Tiermehl bekämpft werden. Bis dahin wurden in der EU noch Millionen an Tonnen Tiermehl verfüttert, das hauptsächlich aus Schlachtnebenprodukten hergestellt wurde. Heute werden diese Produkte fast vollständig verbrannt oder für industrielle Verfahren verwendet. Um jedoch das Tiermehl in der Fütterung zu ersetzen, musste die Futtermittelwirtschaft in der EU fast 3 Millionen Tonnen Sojamehl oder Sojakuchen zusätzlich importieren.

⁸ Der großflächige Sojaanbau beschäftigt nur 1-2 Menschen pro 400 Hektar, während der Anbau von Pflanzen zur direkten menschlichen Ernährung auf gleicher Fläche in bäuerlichen Familienbetrieben 80 Menschen Beschäftigung gibt.

⁹ Dies geschieht entweder direkt durch Erschließung neuer Ackerfläche oder indirekt durch einen Wechsel der Landnutzung. Auf ehemaligem Dauergrünland, das zur extensiven Rindfleischproduktion genutzt wurde, wird heute großflächig Soja angebaut. Die Viehhalter sind in weniger erschlossene Regionen weitergezogen, wo neue Landflächen durch (oft illegale) Abholzung von Waldgebieten für den Sojaanbau erschlossen werden.

Unsere Vorschläge

Die Reform der GAP 2013 muss Maßnahmen vorschlagen, wie die Proteinlücke der EU zumindest teilweise zu schließen ist. In ihrer Mitteilung zur GAP 2013 ist die Kommission mit einem lapidaren Hinweis auf das Problem eingegangen. Sie rief dazu auf, die „Synergie zwischen Pflanzenanbau und Tierhaltung am Beispiel des Eiweiß zu verbessern“.¹⁰ So wie mit dem Energieverbrauch aus Klimagründen sparsam umgegangen werden sollte, so müssen wir auch mit allen Quellen des aktuellen und potentiellen Eiweißaufkommens verfahren.

1. Die Produktion von eiweißreichen Feldfrüchten sollte durch Anreize ausgedehnt werden. Da es aufgrund der WTO-Regeln und der vorangegangenen GAP-Reformschritte schwierig wäre, wieder auf produktspezifische Unterstützungsformen zurückzugreifen, sollten vielmehr Instrumente der zweiten Säule der GAP angewandt werden. Hier müssten Hebel bei Umweltprogrammen, der regionalen Entwicklung und bei der Zertifizierung und Kennzeichnung ansetzen, um tierische Produkte anzupreisen, die mit einheimisch gewachsenen Futtermitteln erzeugt wurden. So könnten, mit geringer finanzieller Unterstützung, europäische Futtermittel eine Alternative zu den Sojaimporten werden, besonders dann, wenn Agrarforschung und Pflanzenzucht sich auf Leguminosen und Ölfrüchte konzentrieren und der Futtermittelanbau ein Schwerpunkt bei Ausbildung und Beratung wird - denn es gilt, eine jahrzehntelange Vernachlässigung aufzuholen.

2. Das Verfütterungsverbot von Tiermehl muss überprüft werden. Eine qualifizierte Freigabe ist denkbar, ohne neue Risiken bei BSE einzugehen. So ist die Verfütterung bei Schweinen und Geflügel (Allesfresser) unumstritten; BSE brach durch die Verfütterung von Tiermehl an reine Pflanzenfresser, nämlich Wiederkäuer (Kühe, Schafe, Ziegen) aus. Allerdings muss auch

Kannibalismus vermieden, die technischen Sicherheitsstandards bei der Herstellung eingehalten und der Ursprung der Fleischreste getrennt und klar ausgewiesen werden.

3. Die Grenzwerte für die Nitratbelastung von Grundwasser in der Wasserverordnung der EU sollten reduziert und strikt befolgt werden, mit besonderem Augenmerk auf die Gebiete Europas mit der höchsten Nutztierdichte.

4. Die öffentliche Unterstützung von Investitionen in Stallanlagen und ihre Modernisierung und Erweiterung muss auf Gebiete und Betriebstypen beschränkt werden, die einen hohen Selbstversorgungsgrad mit Eiweißfuttermitteln aufweisen, als auch auf solche mit extensiver und art- und tiergerechter Tierhaltung. Wenn bestimmte Umweltbedingungen nicht eingehalten werden können, sollte auch keine Investitionsförderung mehr außerhalb von geschlossenen Ortschaften erfolgen. Tierhaltungsfabriken gehören in Industriegebiete.

5. Es sollten Fruchtfolgen mit einem bestimmten Anteil an eiweißreichen Futterpflanzen für alle verbindlich eingeführt werden.

6. Die EU sollte ihre strikte Gesetzeslage zur Null-Toleranz beim Import von in der EU nicht zugelassenen GVO-Konstrukten nicht aufweichen. Besonders Soja ist die Kulturpflanze auf der Welt mit dem höchsten Anteil an transgenen Sorten.

7. Die EU sollte die Verwendung von Soja forcieren, das nach strikten Standards der Nachhaltigkeit zertifiziert ist. Solche Standards gibt es im internationalen Handel noch nicht.¹¹

8. Der übermäßige Konsum von tierischen Produkten sollte eingeschränkt werden.

¹⁰ European Commission (2010), Communication on The CAP towards 2020, COM (2010) 672, Brussels, 18/11/2010, page 4

¹¹ Die Kriterien des Round Table Soy (RTRSA) sind als ungenügend abzulehnen und nur „green washing“; siehe: <http://www.responsiblesoy.org/>. Besser sind die Baseler Kriterien von Coop, aber auch noch nicht optimal; siehe: http://assets.wwf.ch/downloads/basel_criteria_deutsch.pdf.

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

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?

Im Ernährungs- und Agrarbereich wurden viele neue Standards sowohl von der EU als auch von nationalen Regierungen und der Privatwirtschaft eingeführt. Schon länger bestehende Standards, wie im Bereich Lebensmittelsicherheit (sog. SPS-Maßnahmen)², werden inzwischen strikter auch im Handel mit Drittländern angewandt.³ Diese Standards können erheblichen Einfluss auf die Güterströme im internationalen Agrarhandel und auch auf den Binnenmarkt im Exportland haben. Der Export von Rindfleisch und Schweinefleisch aus Brasilien nach Europa wurde beispielsweise völlig unterbunden, weil die EU vielen brasilianischen Schlachthäusern die Zertifizierung für den Export entzogen hatte.⁴ Auch als die EU die zulässigen Höchstwerte für Aflatoxine⁵ in Nüssen, Getreide und Trockenfrüchten gesenkt hatte, gerieten die Erdnussexporte der Sahelregion nach Europa mächtig unter Druck.⁶

Produktbezogene Standards (Qualität, Sicherheit) und Prozessstandards (wie wird die Ware erzeugt bzw. wie wird sie behandelt, verpackt, benannt, beschriftet?) gewinnen im internationalen Handel mit Nahrungsgü-

tern immer mehr an Bedeutung. Wer die politische und ökonomische Macht hat, kann Standards setzen und sie definieren. In den internationalen Beziehungen ist das Grundmuster ziemlich klar: Die entwickelten Länder setzen die Standards, und die Entwicklungsländer müssen ihre Standardregeln anpassen. Meistens bilden ethische Werte die Grundlage für Standardsetzungen. Dies ist besonders der Fall bei Standards für die Qualitätssicherung und für Lebensmittelsicherheit, bei den Transparenzkriterien in der Produktion, beim Tierschutz, beim Umweltschutz oder bei den sozialen Produktionskriterien. Es scheint schwierig zu sein, diese Standards zu hinterfragen, denn sie gründen auf den Schutz von allgemeinen Werten, angeblich nicht auf ökonomischen Eigeninteressen. Wenn sie mit einer für den Verbraucher transparenten Zertifizierung einhergehen, dann verleihen Standards diesen ethischen Maßstäben einen Marktwert.

Allerdings können solche Standards, je nachdem, wie sie definiert werden und wer sie in wessen Interesse nutzt, sehr diskriminierend wirken. Oft können sich Standards gegen Kleinproduzentinnen und Erzeugergruppen in weniger gut organisierten Ländern – sprich:

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

² SPS steht für Sanitäre und Phytosanitäre Maßnahmen. Zu ihrer globalen Verträglichkeit gibt es ein eigenständiges Abkommen bei der WTO; siehe: http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/sps_e.htm. Die Standardsetzung erfolgt durch den Codex Alimentarius, einer Sammlung von Normen zur Lebensmittelsicherheit und –produktqualität, die gemeinsam von der Welternährungsorganisation FAO und der Weltgesundheitsorganisation WHO herausgegeben wird: http://www.codexalimentarius.net/web/index_en.jsp.

³ See European Commission (2008), Green Paper on Agricultural Quality

⁴ South Centre, EU's Common Agricultural Policy: Tools Protecting European Farmers, S. 14, 2011, Genf; www.southcentre.org

⁵ Aflatoxine sind natürlich vorkommende Mykotoxine (Pilzgifte), die erstmals beim Schimmelpilz *Aspergillus flavus* nachgewiesen wurden.

⁶ Nupur Chowdhury/Sanjay Kumar, Technical Capacity, Policymaking and Food Standards: an Overview of Indian Experience, in: RIS, Asian Biotechnology and Development Review, Vol. 11, No. 1, 2005, page 57-77.

Entwicklungsländern - kehren. Hohe Standards im Lebensmittelsektor erschweren es Kleinbäuerinnen und Kleinbauern, auf den Märkten der entwickelten Länder ihre Produkte abzusetzen. Standards können leicht zu technischen Handelshemmnissen (TBT)⁷ werden. Wenn die reichen Länder, die die Standardsetzer sind, ihren Erzeugern Subventionen für deren Einhaltung zahlen, während die Erzeuger der armen Länder, die „Standardnehmer“ sind, ohne jegliche Unterstützung durch ihre Regierungen auskommen müssen, können Standards im internationalen Handel sehr ungleiche Wettbewerbsbedingungen schaffen.

Es gibt aber auch Standardsetzungen, die Kleinerzeugern neue Möglichkeiten bieten. Dabei handelt es sich vor allem um den Handel mit Produkten des ökologischen Landbaus oder des Fairen Handels, soweit sie entsprechend gekennzeichnet und zertifiziert sind; sie stellen Marktnischen im Binnenmarkt oder auch im internationalen Handel mit Premiumprodukten dar. Solche freiwilligen Standards für Premiumprodukte oder alternative Vermarktungs- und Produktionsweisen sind die Ausnahmen. Die Gefahr des Ausschlusses von Kleinproduzentinnen und Kleinproduzenten bei staatlich gesetzten Standards oder Businessstandards, die in den Geschäftsbeziehungen der Ernährungswirtschaft gelten, ist größer als die Chance der Erschließung neuer Märkte. Hier handelt es sich in der Regel um Standards, die Qualität und Sicherheit einfordern.

Die aktuelle Situation

Die hohen Direktzahlungen durch die GAP an die europäischen Landwirte werden zum Teil damit gerechtfertigt, dass die EU-Landwirte beträchtliche Zusatzkosten im Vergleich zu ihren Konkurrenten aus Drittländern haben, weil die EU-weiten Standards angeblich sehr hoch sind. So wird durchgängig argumentiert, sowohl

von den Bauernverbänden, den Regierungen als auch in der EU-Verordnung zur GAP.⁸ Gemeint sind die gesetzlichen Vorschriften für die Lebensmittelsicherheit, die Qualitätssicherung, den Umweltschutz, die soziale Absicherung und den Tierschutz.

Das Argument kann nicht recht überzeugen. Die wirklichen Kosten, abzüglich der Aufwendungen, die auch Landwirte außerhalb der EU für ihre Standards haben, sind niemals von der EU ernsthaft kalkuliert und öffentlich gemacht worden. Die Höhe der Direktzahlungen ist nicht - auch nur annähernd - auf der Grundlage einer wissenschaftlich fundierten Kostenanalyse der Wettbewerbsnachteile durch die EU-Gesetzgebung festgelegt worden. Ein Beleg dafür, dass die Erfüllung hoher Standards nur ein Scheinargument ist, sind die enormen Abweichungen der Flächenprämien zwischen den einzelnen Mitgliedsländern. In Lettland erhalten Landwirte 70 €/ha und in den Niederlanden 400 €/ha. Die Kosten für die Berücksichtigung von in der ganzen EU gleichen Standards können nicht so sehr differieren. Außerdem werden die Direktzahlungen flächenbezogen gewährt, während die Standards kaum einen Flächenbezug haben. Der fehlende wissenschaftliche Beleg für eine Begründung der Direktzahlungen durch hohe EU-Standards ist auch der Grund, warum dieses Argument bei internationalen Handelsgesprächen nie von der EU genannt wird.

Unabhängige Studien von Jongeneel⁹ und anderen kamen zu dem Ergebnis, dass die wahren Kosten der Standarderfüllung durch die Landwirte viel geringer sind als die Direktzahlungen an die Landwirte. „Unter dem Strich stützen unsere umfangreichen Untersuchungen nicht die Behauptung, dass die EU-Bauern wesentliche Nachteile durch die strikten EU-Standardvorschriften haben. Durch die Studienergebnisse lassen sich allenfalls sehr gezielte Ausgleichszahlungen

⁷ Technical Barriers to Trade (TBT) ist ein Vertrag der WTO. Gemeint sind mit TBT die unterschiedlichen nationalen Produktvorschriften sowie die Nichtanerkennung ausländischer Konformitätsnachweise. Siehe den Vertrag unter: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/17-tbt_e.htm.

⁸ Präambel der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des EU-Rates vom 29.9.2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen, Punkt 24.

⁹ See: Jongeneel, R., F.M. Brouwer, M. Farmer, R. Müssner, de K. Roest, X. Poux, G. Fox, A. Meister, Z. Karaczun, J. Winsten, and C. Ortega (2007), Compliance with mandatory standards in agriculture: A comparative approach of the EU vis-à-vis the United States, Canada and New Zealand. Jongeneel, R.A., I. Bezlepina, F.M. Brouwer, L.H. Aramyan, K. Dillen, and M. Farmer (2008), Facilitating the CAP reform: Compliance and competitiveness of European agriculture. Bezlepina, V., R. Jongeneel, F. Brouwer, K. Dillen, A. Meister, J. Winsten, K. De Roest, and M. Demont (2008), Costs of compliance with EU regulations and competitiveness of the EU dairy sector: Paper presented at the EAAE International Congress, August 26-29, 2008, Ghent. De Roest, Kees, Roel Jongeneel, Koen Dillen, and Jonathan Winsten (2008), Cross compliance and competitiveness of the European beef and pig sector.

rechtfertigen, die in etwa den tatsächlich entstandenen Kosten der Standarderfüllung entsprechen, jedoch keine Flächenprämien, die einzig ein zusätzliches Einkommen bedeuten.“

Die Verknüpfung „öffentliche Zahlungen – Standarderfüllung“ ist hochgradig handelsverzerrend. Gesetzliche Auflagen in der EU müssen als standortspezifische Nachteile der europäischen Landwirtschaft innerhalb des internationalen Agrarhandels betrachtet werden. Sie sind unabdingbarer Bestandteil eines dicht besiedelten Kontinents und der speziellen anspruchsvollen Konsumpräferenzen der europäischen Gesellschaft. Beides verlangt eine hochgradig intensive Landwirtschaft mit High-Tech-Lösungsansätzen für Folgeprobleme. Würde der Sachverhalt in einer handelspolitischen Logik zu Ende gedacht, müssten standortspezifische Nachteile in Kauf genommen werden, ebenso wie sich Landwirte außerhalb der EU auch nicht vor unseren standortspezifischen Vorteilen schützen dürfen. Die Vorteile der europäischen Ernährungswirtschaft als Teil einer hochmodernen Volkswirtschaft sind gewaltig: Niedrige Kreditzinsen, eine perfekt funktionierende Infrastruktur, ein effizientes öffentliches Kommunikationswesen, eine weitgehend kostenlose öffentliche Berufsausbildung, usw.. Diese Vorteile der europäischen Landwirtschaft werden nicht durch Maßnahmen an der Außengrenze der EU ausgeglichen, wie etwa durch Exportsteuern. Würden Handelsvor- und -nachteile durch Zollmaßnahmen überall ausgeglichen werden, käme jeglicher internationale Handel zum Erliegen; oder der Ausgleich führte die Welt in unzählige Handelskonflikte. Deswegen ist die Begründung der Direktzahlungen durch angebliche Standortnachteile nicht nachvollziehbar.

Wir argumentieren nicht gegen das Setzen von Produktions- und Produktstandards durch die EU im Allgemeinen und auch nicht unbedingt gegen jegliche Art der technischen oder finanziellen öffentlichen Unterstützung der EU-Landwirte als Ausgleich für Mehrkosten. Die EU sollte jedoch einen ausgewogenen

und fairen Umgang mit Standards im internationalen Handel praktizieren. Wenn innerhalb der EU Standards gesetzt werden und diese auch für die importierten Erzeugnisse gültig sind, müssen sich diese Standards auf internationalen Vereinbarungen der Fairness gründen. Die Regeln sind durch die WTO-Abkommen zu SPS-Maßnahmen und TBT klar gesetzt. Die Alternative wäre noch, dass die Anbieter außerhalb der EU genauso behandelt werden wie diejenigen in der EU. Sie müssten also die gleiche Unterstützung wie die EU-Landwirtschaft erhalten, um die EU-Standards erfüllen zu können. Dies würde jedoch sehr große Summen des GAP-Budgets einfordern.

Die Auswirkung der Standards auf die Entwicklungsländer

Die hohen europäischen Standards sind teils staatliche, teils private Regelungen, wobei sich die zugrunde liegenden Sachverhalte oftmals überschneiden. Private Standardprogramme werden den Agrarproduzenten von den Weiterverarbeitern des Ernährungssektors, den Händlern oder den Supermärkten auferlegt. Wer sie beliefern will, muss sich an ihre Vorgaben halten. Ihre Auflagen können noch weit höhere Kosten bei den Landwirten verursachen als die staatlichen Verpflichtungen. Mit den höheren Standards gehen nicht automatisch bessere Preise für die Landwirte einher. Unklar bleibt ebenso, welcher Anteil der Kosten zur Standarderfüllung auf gesetzliche Maßnahmen und welcher Anteil auf private Auflagen zurückgeht. Es gibt kaum noch ein Produkt oder einen Markt, der nicht massiv „standardisiert“ ist.

Die Importe aus Entwicklungsländern müssen beiden Standards entsprechen, besonders natürlich den gesetzlichen Qualitäts- und SPS-Vorgaben. Als „Standardnehmer“ haben die Produzentinnen und Produzenten der Entwicklungsländer keine Mitbestimmungsrechte oder Verhandlungsmacht. Oft sind die Standards diskriminierend¹⁰, unnötig, willkürlich, eurozentrisch

¹⁰ Beispielsweise hatte das International Dairy Board einmal diskutiert, dass lediglich solche Milchprodukte vermarktet werden dürfen, die nur von mit Melkmaschinen gemolkener Milch stammen. Dies hätte Indien als weltgrößten Milcherzeuger aus den internationalen Märkten herauskatapultiert. Die indische Regierung konnte den Versuch vereiteln. Siehe: Prema-Chandra Athukorala und Sisira Jayasuriya: Food Safety Issues, Trade and WTO Rules: A Developing Country Perspective, S.8, 2003, Melbourne.

und hochtechnisch. Sie können den Anbietern aus den Entwicklungsländern unfaire Lasten aufbürden und wirken dann als „technische Handelshemmnisse“ (TBT).

Mehr und mehr setzt sich ein Konzept der Kombination von staatlichen und privaten Standards durch. Dieses Konzept sieht vor, dass mehr grundsätzliche Anforderungen, z.B. an die Sicherheit, die Gesundheit oder die Funktion in den von der EU herausgegebenen Richtlinien enthalten sein sollten. Die genauen technischen Regelungen sollen in Form von harmonisierten Normen festgelegt werden, die durch halb private Normenorganisationen erfolgen. Was darüber hinausgeht, sind dann private Standards.

Die Bedeutung der privaten Standards im Ernährungsbereich wächst exponentiell. Sie sind meist Teil einer Wertschöpfungskette der Ernährungswirtschaft. Die meisten von ihnen werden von der „aufkaufenden Hand“ (Molkereien, Schlachthäuser, Verarbeiter) betrieben, oft in Verbindung mit dem Endglied, den mächtigen Supermarktketten. Die europäischen Supermarktketten exportieren ihre Standards mit Hilfe ihrer ausländischen Direktinvestitionen und ihrer Beschaffungspolitik bis hin auf die Binnenmärkte der Entwicklungsländer. Die Folge ist, dass sich die dynamischsten Binnenmarktsegmente in den Entwicklungsländern immer mehr den Agrarexportmärkten angleichen. Produkteigenschaften und Produktionsprozesse in der Art, wie sie von den Ketten in Europa für Europa geregelt wurden, mögen für Europa adäquat sein, können jedoch für den Marktzugang von Kleinproduzenten in Entwicklungsländern ernsthafte Zugangsbeschränkungen darstellen.¹¹

Insofern bewirken die Wertschöpfungsketten in Kombination mit den Standards in Entwicklungsländern immer mehr eine Schwächung der Verknüpfung zwischen Agrarentwicklung und Armutsreduzierung, die früher einmal sehr eng war.

Der Zusammenhang zwischen „Wertschöpfungsketten – Beschaffungslogistik – vertikaler Integration der Landwirtschaft – Standards“ ist ein Wesensmerkmal der Globalisierung der europäischen und nordamerikanischen Ernährungswirtschaft; dieser Zusammenhang wird durch die EU-Direktzahlungen für angeblich vom Verbraucher gewünschte hohe Standards „leicht gängig“ gemacht. Die staatlichen Transferleistungen helfen den europäischen Landwirten dabei, sich diesen Systemumwälzungen anzupassen. Währenddessen werden die kleinen Bauernbetriebe in Entwicklungsländern in ein Geschäftsmodell hineingezwungen und Marktkräften ausgeliefert, die dazu neigen, sie auszuschließen. Es sei denn, es gelingt ihnen, die hohen Anforderungen technisch und finanziell zu erfüllen, die mit der Qualität, der Lebensmittelsicherheit, der Rückverfolgbarkeit sowie der Kennzeichnung und Dokumentation einhergehen.

Was ist der Bezug zur GAP-Reform 2013?

Die EU-Kommission rechtfertigt in ihrer Mitteilung zu den Reformvorschlägen der GAP 2013 die Flächenprämien unter anderem damit, dass sie Ausgleichszahlungen für Dienstleistungen sind, die die Landwirte für die Gesellschaft erbringen, nämlich unter hohen Auflagen für den Schutz der Umwelt und der Wasserqualität, für die Tiergesundheit, für die öffentliche Gesundheitsfürsorge und den Pflanzenschutz, beste Qualitätsnahrungsmittel zu erzeugen.¹² Da die Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der EU-Ernährungswirtschaft gleichzeitig das vorrangige Ziel der Reformbemühungen der GAP ist, sollen diese hohen Standards weltweit durchgesetzt werden.

Die Mitteilung der EU-Kommission zur GAP vom 18.11.2010 zielt daher darauf, zukünftig die staatlichen Transferleistungen stärker von der Erfüllung der Standards in den beschriebenen Bereichen abhängig zu machen.

¹¹ Das gilt z.B. besonders für Dokumentationspflichten in Gesellschaften, in denen Teile der ländlichen Bevölkerung Analphabeten sind.

¹² EU-Agrarkommission: Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen, Seite 2 und 8.

Als Bestandteil neuer Geschäftsmodelle können neue Standardanforderungen in Kombination mit einer verstärkten Ausrichtung der Fördermittel leicht dazu führen, dass der europäische Markt für ausländische Konkurrenten schwerer zugänglich wird und gleichzeitig, wie beschrieben, schwächere Erzeugergruppen aus ihren eigenen Binnenmärkten in Drittländern verdrängt werden. Dies führt zu einer hochgradigen Gefährdung der Existenzen sowohl von bäuerlichen Betrieben in Europa als auch von kleinbäuerlichen Produzentinnen und Produzenten in Entwicklungsländern, dort vor allem von wenig kapitalkräftigen Kleinbäuerinnen. Viele Elemente der Standarderfüllung gehen mit Betriebsgrößenvorteilen einher, wie z.B. Zertifizierung, Nachweis- und Dokumentationspflichten, einheitliches Warensortiment, Just-in-time-Lieferung, Anbindung an Informationstechnologien, Wissensmanagement. Agrarökonomische Sachverständigenräte in Europa setzen sich sogar dafür ein, dass die bestehenden Subventionen an die Bauern für eine direkte Unterstützung der Wertschöpfungsketten und für eine beschleunigte vertikale Integration der Landwirte in das Agrobusiness umgewidmet werden.¹³

Unsere Vorschläge

1. Die EU-Kommission sollte einen unabhängigen wissenschaftlichen Nachweis darüber erbringen, dass ihre Flächenprämien im Umfang und in der Zusammensetzung mit den echten Kosten der Standarderfüllung zusammenhängen. Die entsprechenden Kosten der europäischen Hauptkonkurrenten müssen in Abzug gebracht werden. Wenn die Zahlen den Anspruch nicht erfüllen, darf das Argument nicht mehr verwendet werden. Die einzige andere mögliche Rechtfertigung wäre eine soziale Begründung der Direktzahlungen.

2. Für die Erfüllung und Umsetzung von privaten Nahrungsmittelstandards, die Teil von Wertschöpfungsketten sind, darf GAP 2013 keine direkten oder indirekten

Subventionen zahlen.

3. Inwieweit die privaten und staatlichen Standards und Regulierungen wirklich die Verbraucherbedürfnisse widerspiegeln, muss überprüft werden.

4. Für die private Standardisierung und Zertifizierung bedarf es einer staatlichen Rahmengesetzgebung. Deren Ziel muss es sein, Kleinerzeuger in Europa und in Entwicklungsländern vor diskriminierenden Praktiken zu schützen. Sie soll auch für einen besseren Ausgleich der Gewinne sorgen, die aus den Marktvorteilen hoher Standards erwachsen.

5. Eine solche Rahmengesetzgebung sollte Ausnahmen für Kleinerzeuger vorsehen, z.B. Vorschläge, wie ein notwendiges Standardmaß eingehalten werden kann, ohne dass zu komplizierte und aufwendige Nachweise und Überprüfungen abverlangt werden. Die EU kann dazu auf existierende Kleinerzeuger-Regelungen auch in der internationalen Zertifizierung zurückgreifen, die sie für den Import von biologischen Nahrungsmitteln erlassen hat. Hier sind Gruppenzertifizierungen und interne Kontrollmechanismen eingeführt worden, die gut funktionieren und sehr angemessen sind.

6. Dieser zukünftige Rahmen sollte ebenso Teil der EU-gültigen Regeln für die Umsetzung der Corporate Social Responsibility (CSR) für EU-Unternehmen werden. Diese sollen auch auf die Unternehmenspraktiken im Ausland angewandt werden, besonders wenn EU-Unternehmen in Wertschöpfungsketten des Ernährungsbereiches in Entwicklungsländern investieren.

7. Staatliche Standardsetzung, die den internationalen Handel betrifft, soll so weit wie möglich auf multilateraler Ebene ausgehandelt werden. Dazu sollte man die international relevanten Regeln und Konventionen heranziehen, u.a. den Codex Alimentarius¹⁴, Tierschutznormen der OIE¹⁵, das HACCP-Konzept¹⁶, ISO-Normen,

¹³ Vgl. z.B. Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim BMELV, EU-Agrarpolitik nach 2013, Gutachten, Mai 2010, oder auch: For an Ambitious Reform of the Common Agricultural Policy, Declaration by Agricultural Economists in Europe; siehe: <http://www.reformthecap.eu/posts/declaration-on-cap-reform>.

¹⁴ Lebensmittelkodex der FAO und WHO

¹⁵ Internationale Tiergesundheitsorganisation

¹⁶ HACCP: Hazard Analysis and Critical Control Points-Konzept ist ein vorbeugendes System, das die Sicherheit von Lebensmitteln und Verbrauchern gewährleisten soll.

Kodizes und Leitlinien der FAO¹⁷, das Biosicherheits-Protokoll sowie die Biodiversitäts-Konvention (CBD). Die EU sollte dafür sorgen, dass Entwicklungsländer die Chance erhalten, an den Verhandlungen qualifiziert teilzunehmen und auch später die Möglichkeiten haben, die vereinbarten Standards einzuführen und einzuhalten.

8. Die rechtlich verbindlichen WTO-Verpflichtungen (SPS, TBT, GATT¹⁸) und besonders die dort festgehaltene "Sonder- und Vorzugsbehandlung der Entwicklungsländer"¹⁹ müssen in die EU-Politik für Nahrungsmittelsicherheit und in die Handelspolitik eingehen; GAP 2013 muss sich hierfür explizit aussprechen.

9. Im Budget von GAP 2013 sollten Mittel für die Umsetzung internationaler Standardregeln eingestellt werden, beispielsweise für die Finanzierung von kapazitätsbildenden Maßnahmen für Entwicklungsländer und Anpassungshilfen für Kleinerzeuger, für die Schadensminderung von diskriminierenden Wirkungen von Standards für Produzenten aus Entwicklungsländern und für die Stärkung der Verhandlungsmacht der Entwicklungsländer bei der internationalen Standardsetzung. Der EU-Haushaltsposten für diese Belange

muss in einem festen Verhältnis zu den Mitteln stehen, die für die Standardsetzung und -erfüllung im Inland angesetzt werden.

10. GAP 2013 sollte auf die weitere Entwicklung von GLOBAL-GAP¹⁹ dergestalt Einfluss nehmen, dass sichergestellt ist, dass Produzentinnen und Produzenten aus Entwicklungsländern vor der Standardsetzung hinreichend konsultiert und lokale Bedingungen und spezifische Beschränkungen von Kleinerzeugern berücksichtigt werden.

11. Bei allen Änderungen der EU-Richtlinien zur Lebensmittelsicherheit muss zuvor eine Überprüfung dahingehend stattfinden, ob sie Einfluss auf die Möglichkeiten des Marktzuganges von Entwicklungsländern haben.

12. Die EU sollte es zukünftig unterlassen, politischen Druck auf Entwicklungsländer auszuüben, indem sie Lebensmittelstandards einführt, die von Industrieländern in bilateralen Handelsvereinbarungen festgelegt wurden, in multilateralen Standardsetzungen vereinbart oder gar durch EU-eigene Regelsetzungen verpflichtend werden.

¹⁷ Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen

¹⁸ Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade)

¹⁹ Das SPS-Abkommen sieht folgende Sonderbehandlung für Entwicklungsländer vor: Gegenseitige Anerkennung von gleichwertigen Standards, die das gleiche Sicherheitsniveau garantieren; längere Übergangsfristen, technische und finanzielle Hilfe, Ausnahmen siehe WTO: Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Article 9+10.

²⁰ GLOBAL GAP (früher EUREP-GAP): Ein privatwirtschaftlich organisiertes Qualitätssicherungssystem, das weltweit Standards für die Zertifizierung von landwirtschaftlichen Produkten vorgibt.

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

Wir unterstützen die Kampagne:



**Brot
für die Welt**
www.brot-fuer-die-welt.de

Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union 2013

Diskussionspapier der APRODEV¹-Arbeitsgruppe zur Ernährungssicherheit: Die Flächenprämien an die Weltmarktpreisentwicklung koppeln und mit Nahrungsmittelhilfe verbinden

Wo liegt das Problem?

Je höher die Agrarpreise sind, desto mehr sind die staatlichen Flächenprämien der EU für bestimmte Bereiche der Ernährungswirtschaft Zufallsgewinne. In solch einer Situation sind die öffentlichen Transferleistungen nicht nur unnötig, sondern sie können auch schädliche Wirkungen zeigen. Die GAP benötigt einen Mechanismus, um in Zeiten hoher Weltmarktpreise ihr internes Prämiensystem mit ihrer internationalen Verantwortung auszugleichen. Angesichts der zu erwartenden weltweiten Verknappung und Verteuerung von Nahrungsmitteln soll dieser vorgeschlagene Mechanismus eine Exit-Strategie darstellen; er soll einen Weg aufzeigen, wie die EU langfristig aus dem zunehmend überflüssig werdenden Subventionssystem aussteigen kann.

Die aktuelle Situation

Zufallsgewinne²: Das Unterstützungssystem der GAP hat keinen Bezug zu den Preisbewegungen auf den internationalen Agrarmärkten. Die Weltmarktpreise schlagen sich relativ schnell auf die Erzeugerpreise in den entwickelten Ländern nieder. Wenn Weltmarktpreise niedrig sind, sind die EU-Bauern verhältnismäßig schnell negativ davon betroffen. Steigen sie, profitieren die europäischen Bäuerinnen und Bauern in zweierlei Hinsicht: von den besseren Markterlösen und von den gleichbleibenden Direktzahlungen. Je höher die Marktpreise, des-

to stärker stellen die Direktzahlungen „windfall profits“ (Zufallsgewinne) dar.

Ein Ende der Direktzahlungen absehbar? Die langfristige Weltmarktentwicklung tendiert nach überwiegender Mehrheit der Prognosen zu steigenden Agrarpreisen. Die Marktsituation der letzten 4 Jahre bestätigt diese Annahme. Die Preisausschläge in den Jahren 2006 bis 2008 und 2010 sind nicht nur zufällige Ausschläge nach oben.³ Allerdings haben auch die Geschwindigkeit und die Stärke der Preisschwankungen stark zugenommen. Eine Situation, die ebenfalls europäische Landwirte in ihrer Planungssicherheit beeinträchtigt.

Dennoch muss man mit einer langfristigen relativen Verknappung von Nahrungsmitteln rechnen. Wenn das der Fall ist, stellt sich die Frage: Wann wäre der Moment gegeben, in dem die Flächenprämien auslaufen können?

Überreaktion und Volatilität: Der „doppelte Vorteil“ von den gestiegenen Marktpreisen und Direktzahlungen ist ambivalent, denn diese Transferleistungen sind in einer Hochpreisphase nicht nur unnötig, sondern können auch schädlich sein. Sie verstärken die Marktanreize zur Produktivitätssteigerung überproportional und können dadurch Überreaktionen bei der Flächenintensität durch erhöhten Inputbesatz (mineralischer Dünger, Pflanzenschutz, Energie) hervorrufen. Auf diese Weise wird nicht nur eine zusätzliche Umweltbelastung subventioniert,

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

² Ein Zufallsgewinn ist ein Gewinn, der nicht angestrebt bzw. geplant ist, aber durch besondere Umstände erwirtschaftet wurde.

³ Vgl. Appendix B und C

sondern auch eine Produktionssteigerung über das hinaus, was die langfristige Marktnachfrage hergibt. Umso drastischer ist der Preiseinbruch nach der Hausse, und die Mehrproduktion führt zu einer subventionierten Markteroberung auf den Weltmärkten. Die Preisschwankungen fallen stärker aus, verglichen mit einer Situation ohne staatliche Transfers.

Exportsteigerung als Abflussventil: Die Ernährungswirtschaft reagiert auf die gestiegenen Weltmarktpreise und den Produktionszuwachs in der EU mit einer Steigerung der Exporte.⁴ Kann der Zuwachs in Zeiten von Knappheit problematisch sein? Die Frage ist, wer auf der Welt von den günstigeren Marktbedingungen für die Landwirtschaft zuerst profitiert und wo die Verknappung am meisten durchschlägt. Wir haben es mit einer hochgradig verzerrten Ausgangslage zwischen den Agrarwirtschaften der entwickelten Länder und denen der Entwicklungsländer zu tun. Die Ernährungswirtschaften des globalen Nordens können aus der Situation viel schneller Kapital schlagen als die des globalen Südens. Durch die Eroberungen von Marktanteilen des globalen Südens - selbst auf den Grundnahrungsmittelmärkten - booten sie die lokalen Bäuerinnen und Bauern bei den neuen Wachstumschancen aus und untergraben deren Lebensgrundlagen.

Die Landwirte in den Entwicklungsländern erleiden Schaden: Die gestiegenen Weltmarktpreise haben sich auf die Erzeugerpreise der Landwirte in den Entwicklungsländern nur unzureichend übertragen. Das liegt an der schlechten Infrastruktur, den schwach ausgebauten Kommunikationsmitteln und einer staatlichen Marktintervention, in der Regel zugunsten der Verbraucher, die preisgünstige Lebensmittel wollen. Die europäischen Agrarexporteure haben sich diesen Umstand zunutze

gemacht. Sie konnten in der Hochpreisphase ihre Weltmarktanteile ausdehnen. Dabei war die massive Unterstützung durch die Extragewinne der staatlichen Transferleistungen in der EU hilfreich.

Weniger Nahrungsmittelhilfe in Zeiten, in denen sie am dringendsten benötigt wird: Während sich das Agrobusiness weltweit über höhere Agrarpreise freut, zeigen sich die Regierungen der Geberländer von Nahrungsmittelhilfe zurückhaltend.⁵ Das passiert ausgerechnet in Zeiten, in denen die internationale Nahrungsmittelhilfe am dringendsten benötigt wird, denn die Armen auf der Welt können sich die teuren Nahrungsmittel nicht mehr leisten.⁶ Hohe Nahrungsmittelpreise senken die Bereitschaft der Geberländer, den Hungernden Nahrungsmittelhilfe großzügig zur Verfügung zu stellen. Die Geber ziehen es vor, ihre Getreidereserven auf den lukrativen Weltmärkten zu verkaufen, statt sie an die internationale Gemeinschaft für humanitäre Zwecke bereitzustellen.

Entkoppelte Direktzahlungen können den WTO-Regeln widersprechen: In Niedrigpreiszeiten wirken die Direktzahlungen wie ein Sicherheitsnetz für die Landwirte. Diese von den Märkten entkoppelten Direktzahlungen gelten unter den WTO-Regeln als „nicht oder geringfügig handelsverzerrend“. Doch in Hochpreiszeiten kann man das anders sehen. Im besten Fall sind die Direktzahlungen für Ackerbaubetriebe einfach Zufallsgewinne; für die Erreichung der Ziele der GAP haben sie aber keine Bedeutung mehr. Im schlimmsten Fall können sie jedoch auch die Wirkung von indirekten Exportsubventionen einnehmen, wenn es dem exportierenden Agrobusiness gelingt, sie von den Landwirten auf sich selbst zu überwälzen. Deswegen kann man in Verknappungszeiten die Direktzahlungen als unfaire offensive Handelsmaßnahmen betrachten.

⁴ Die Agrarexporte von Deutschland erhöhten sich von 2006 auf 2007 um 14,6 %, und im folgenden Jahr um weitere 14,4 %. 2008/2009 fielen sie allerdings um 4,8 %, als die Weltmarktpreise wieder sanken. In der EU insgesamt stiegen die Agrarexporte von 2005 auf 2006 erst um 11 %, dann von 2006 auf 2007 um 12,1 %.

⁵ Das konnte man sowohl während der Hochpreisphase für Nahrungsmittel 1996-97 beobachten als auch in den Jahren 2006-2008. Während 2002/03 die Menge an Weizenäquivalenten, die unter der internationalen Nahrungsmittelhilfekonvention vergeben wurde, noch bei 9,6 Millionen Tonnen lag, kam die Hilfe 2006/07 nur auf 7,5 Millionen Tonnen und sank 2007/08 sogar noch weiter auf 7,1 Millionen Tonnen.

⁶ Die Preissteigerung 2006-2008 für Nahrungsmittel hat weltweit einen Anstieg der Hungernden von rd. 900 Millionen auf über eine Milliarde bewirkt.

Vorschläge zur Einschränkung der EU-Agrarzah- lungen bei hohen Weltmarktpreisen

Folgende Maßnahmen könnten die handelsverzerrenden Auswirkungen der EU-Unterstützungsmaßnahmen in Hochpreiszeiten einschränken:

1. Es soll eine Verbindung zwischen dem System der Direktzahlungen und der Weltmarktsituation hergestellt werden, die folgendermaßen aussehen könnte: Steigt der allgemeine durchschnittliche Preisindex für Agrarprodukte auf dem Weltmarkt, werden die Direktzahlungen der EU graduell reduziert. Diese Reduzierung könnte in drei Stufen erfolgen: 20 % Kürzung bei einem Preisindexanstieg von mehr als 50 %, 40 % Kürzung bei einem Indexanstieg von mehr als 80 % und 60 % Kürzung bei einem Anstieg von mehr als 120 %.⁷

Diese Kürzungen beziehen sich, sollte es ein Greening in der 1. Säule geben, nur auf die Basisprämie. Zahlungen, die auf ökologischen Leistungen beruhen, sind davon ausgenommen.

2. Die durch diese Senkungen erzielten Ersparnisse im Haushalt der EU sollen nicht an die Mitgliedsländer zurückfließen, sondern automatisch in einen Finanzierungsmechanismus übergehen, durch den die weltmarktbedingten Folgeprobleme gelindert werden, die die Entwicklungsländer mit den größten Ernährungsproblemen haben. Die Grundstruktur der Marrakesch-Entscheidung der WTO gibt zur Umsetzung dieses Mechanismus eine Orientierung.⁸ Ein Schwerpunkt soll die Umsetzung der Verpflichtungen sein, die durch die Nahrungsmittelhilfekonvention für die EU festgelegt werden.⁹

Die Ziele des Mechanismus

Der vorgeschlagene Mechanismus würde unberechtigte Mitnahmeeffekte von Steuergeldern in Zeiten hoher Agrarpreise einschränken. Der Wettbewerb im Außenhandel zwischen der subventionierten Nahrungswirtschaft des Nordens und den armen, von ihren Regierungen vernachlässigten Landwirten des Südens würde sich gerechter gestalten. Der Mechanismus würde die überflüssig gewordenen Agrarsubventionen in Mittel konvertieren, die in Zeiten von Welternährungskrisen das Leben von Hungernden durch Hilfsmaßnahmen retten. Das wäre eine praktische Wahrnehmung internationaler Verantwortung durch die GAP.

Wer sind die Gewinner und wer die Verlierer?

Die Verlierer wären – im Vergleich zu dem Status quo – die europäischen Landwirte. Allerdings verbleiben ihnen bei der vorgeschlagenen Kürzungsformel immer noch erhebliche Anreize zur Mehrproduktion. Gelingt es dem Agrobusiness, dass Teile der Flächenprämien zu seinem Gunsten überwältigt werden, mag der Mechanismus auch Auswirkungen für die „aufkaufende Hand“, die Weiterverarbeitungsindustrie und die Exporteure haben. Die meisten „Verlierer“ sind aber nur „relative Verlierer“. Sie verlieren „Zusatzgewinne“, die ihnen nicht automatisch zustehen. Es bleiben ihnen immer noch hinreichende Vorteile gegenüber der Situation vor der Preishausse.

Allerdings ist der Mechanismus grob und könnte gewisse Bereiche innerhalb der Landwirtschaft besonders treffen. Je nach Wahl des Indexes gibt es bestimmte Agrarbranchen, die nicht ausreichend von den höheren

⁷ Zu weiteren Einzelheiten: Der Anstieg wird als Durchschnittswert des Bewilligungszeitraumes berechnet, und als Basis des Vergleichs sollte der gleitende Durchschnitt der letzten 5 Jahre gelten; dabei sollte der Index von gutem koch- und backfähigen Getreide zugrunde gelegt werden (Weizen, Reis, Mais).

⁸ „Decisions on Measures Concerning the Possible Negative Effects of the Reform Programme in Least Developed and Net Food Importing Developing Countries“, in: The Results of the Uruguay Round of the Multilateral Trade Negotiations – The Legal Texts, WTO, Geneva 1994. Diese Erklärung ist ein konstitutiver Bestandteil des Memorandum unter GATT, das zur Gründung der WTO 1994 führte. Sie war eine wichtige Voraussetzung für die Gruppe der nettonahrungsmittelimportierenden Entwicklungsländer NFIDC, der Gründung der WTO zuzustimmen. Die Erklärung führte 4 Instrumente ein, um den NFIDC zu helfen, falls das Reformprogramm der größeren landwirtschaftlichen Liberalisierung zu „negativen Effekten bezüglich der Verfügbarkeit eines adäquaten Angebots an Grundnahrungsmitteln führt“: Nahrungsmittelhilfe, Exportkredite für Nahrungsmittel, strukturelle Hilfe für die Landwirtschaft und Zahlungsbilanzhilfe.

⁹ Es ergibt sich eine andere Terminologie: „Nahrungsmittelunterstützung“ anstatt „Nahrungsmittelhilfe“, siehe: The proposals for a Reform of the Food Aid convention by www.tafad.org.

Preisen auf dem Weltmarkt profitieren. Das gilt für viele viehhaltende Gemischtbetriebe, die auf den Zukauf von Futtermitteln angewiesen sind. Sie können ihre steigenden Futtermittelkosten oftmals nicht auf den Fleischpreis umwälzen, sondern erleiden in Hochpreisphasen häufig starke Gewinneinbrüche.

Auch Landwirte, die unterdurchschnittliche Hektarerträge erwirtschaften, profitieren weniger von Preissteigerungen. So würden beispielsweise Landwirte in benachteiligten Gebieten, Biobetriebe und andere, die aus ökologischen oder sonstigen Gründen extensiv wirtschaften, bestraft, ohne wirklich enorm von den hohen Preisen zu profitieren. Außerdem gibt es Landwirte, die für Nischenmärkte produzieren und nicht so stark von dem Weltmarkt abhängig sind. Zu nennen wären beispielhaft die biologische Landwirtschaft und Direktvermarkter. Auch sie profitieren weniger stark von steigenden Weltmarktpreisen. Hier muss es Korrekturen vom allgemeinen Kürzungsschema geben, indem betroffene Branchen bei den Reduzierungen der Direktzahlungen differenziert behandelt werden. Nicht vergessen werden darf auch der Umstand, dass Landwirte ihren Gewinn über ein mehrjähriges Mittel hinweg kalkulieren. Das bedeutet, dass weder gute noch schlechte Jahre allein betrachtet werden können, sondern sich gegenseitig ausgleichen müssen. Letztendlich muss auch die Inflation auf der Kostenseite berücksichtigt werden (vgl. Anhang 1).¹⁰

Ist der Vorschlag WTO-konform?

Obwohl die obigen Vorschläge hinter die Entkoppelung zurückfallen und die Unterstützung der Landwirte wieder eine Verbindung mit dem Weltmarktpreisniveau bekommt, widersprechen sie nicht den WTO-Regeln. Denn der Mechanismus funktioniert ähnlich wie der bei der Zollpolitik der EU. Die EU hatte keine handelspolitischen Schwierigkeiten, ihre MFN-Zölle¹¹ für verschiedene Agrarprodukte auf Null zu reduzieren, als die Weltmarktpreise hoch waren. Warum soll das nicht auch für die Preisanbindung der Flächenprämien gelten, denn der Schritt verschafft ja keine Wettbewerbsvorteile, sondern im Gegenteil, verschlechtert die Wettbewerbslage sogar noch, ähnlich wie bei der Zollsenkung.

¹⁰ Allerdings profitieren diese Betriebe auch am wenigstens von den Flächenprämien, da sie ja wenig Fläche im Vergleich zu ihrem Umsatz bewirtschaften.

¹¹ MFN (Most Favoured Nation) Das WTO-Prinzip der Meistbegünstigung besagt, dass ein Land alle Konditionen, die es einem Handelspartner im Rahmen der WTO zusagt, auch allen anderen WTO-Mitgliedsstaaten einräumen muss. Ein MFN-Zoll ist somit ein Zoll, der für alle WTO-Mitglieder gilt, im Gegensatz zu Präferenzzöllen.

Appendix A

Beurteilung der Wirkung des Mechanismus auf der Grundlage einer Fallstudie: Kosten, Preise und Erlöse für Erzeuger von Backweizen in Süddeutschland (in €/dt, durchschnittlicher Ertrag 75 dt/ha)

	2006	2007	2008	2009
Mindestpreis zur Vollkostendeckung ohne Prämie	17,55	19,31	22,28	24,20
Mindestpreis zur Vollkostendeckung mit Prämie	12,19	15,27	18,25	20,23
Tatsächlicher Erzeugerpreis frei Erfasser nach d. Ernte (KW33)	10,50	18,-	16,-	
Tatsächlicher Erzeugerpreis frei Erfasser Anfang Nov. (KW 46)	13,50	21,50	12,50	
Tatsächlicher Erzeugerpreis frei Erfasser Ende Feb (KW 9)	14,00	24,50	?	
Mindestpreis unter der Annahme des vorgeschlagenen Mechanismus		16,91		

Was sagt die Tabelle aus?

Die Landwirte konnten in der Zeit vor der Weltmarktpreissteigerung im Jahr 2006 unter den in Baden-Württemberg vorherrschenden Bedingungen ihre Vollkosten nur decken, weil sie die Flächenprämien erhielten und nur dann, wenn sie nicht direkt nach der Ernte verkaufen mussten. Sie hätten mindestens 12,19 €/dt erzielen müssen. Der Erzeugerpreis lag erst ab November darüber.

2007 und 2008 lagen die Weltmarktpreise und die Erzeugerpreise erheblich höher. Allerdings sind auch die Produktionskosten enorm angestiegen. Dennoch konnten die Landwirte einen guten Gewinn erzielen, wenn sie die Prämie erhielten und nicht direkt nach der Ernte verkauften.

Angenommen, unser vorgeschlagener Mechanismus wäre 2007 in Kraft gewesen: Auf dem Weltmarkt für Weizen mit Backqualität gab es eine Preissteigerung von 140 %. Das hätte nach unserem Vorschlag einen Abzug von der Prämie von 60 % ergeben, also von 4,4 €/dt auf 1,4 €/dt. Der Erlös nach dieser Kürzung hätte noch zur Vollkostendeckung des Landwirtes ausgereicht, selbst wenn er direkt nach der Ernte verkauft hätte.

Im Jahr 2008 fielen die Preise allerdings wieder, und zwar so stark, dass die Landwirte ihre Kosten vom Markt auch bei voller Prämie nicht mehr decken konnten und Verluste machten.

Anmerkung: Die Ertragssituation des Durchschnitts der Betriebe in Süddeutschland von 7,5 t/ha ist wesentlich höher als der EU-Durchschnitt von 5,9 t/ha. Die Zahlen lassen sich also nicht EU-weit übertragen. Deutlich wird auch, dass Betriebe mit geringeren Hektarerträgen schneller Einbußen erleiden können.

Was hätte die Kürzung in diesem Jahr für die Hungerbekämpfung erbracht? 2007 wurden in der EU rd. 300 Million t Getreide geerntet. Wäre alles backfähiger Weizen gewesen, dann hätten die Kürzungen von 3 €/dt EU-Gelder in der Größenordnung von 9 Mrd. € frei gemacht, die der Hungerbekämpfung zur Verfügung gestanden hätten.

Quelle: Landesanstalt für die Entwicklung der Landwirtschaft und der ländlichen Räume, Schwäbisch Gmünd, eigene Berechnungen.

Annex B

In den Jahren 2006-2008 erhöhten sich die Weltmarktpreise für guten Qualitätsweizen um 140 %. In Deutschland stiegen die Erzeugerpreise für Weizen, Gerste und auch alle anderen Getreidesorten von rd. 100 €/t auf 160 bis 180 €/t. Ähnlich verhielt es sich mit Raps: ein Anstieg von 194,40 €/t auf 354,10 €/t im Jahr 2008. Auch wenn die Preise ab September 2008 wieder erheblich einbrachen und 2009 sehr niedrig waren, blieben sie doch ein wenig über dem Niveau von demjenigen vor der Teuerung. 2010 gab es einen erneuten Anstieg auf 155,90 €/t für Futtergetreide und sogar 195,80 €/t für Weizen mit Backqualität.

Appendix C

Erzeugerpreise für unterschiedliche Getreidearten in Süddeutschland (€/dt)

	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08
Braugerste	10,1	11,1	18,8	27,0
Backweizen	8,7	9,5	13,3	21,9
Mais	9,0	10,2	14,2	20,0

Anstieg der Erzeugerpreise von 2005 auf 2007/08 um 121 %.

Herausgeber:

Evangelischer Entwicklungsdienst EED, Ulrich-von Hassell-Str. 76, 53123 Bonn, Telefon: 0228/8101-0,
E-Mail: eed@eed.de, www.eed.de

Autor: Dr. Rudolf Buntzel

Redaktion: Sabine Hupp, Francisco Mari

Dieses Diskussionspapier beruht auf der englischen Ausgabe, die von der Arbeitsgruppe Ernährungssicherheit von APRODEV, (Verband protestantischer Entwicklungsorganisationen in Europa) beschlossen wurde. Für die Diskussion in Deutschland wurde das Papier in einzelnen Punkten geändert und erweitert. (siehe www.aprodev.eu)

Layout: Mayte M. López

Druck: inPuncto, Bonn

Gedruckt auf Envirotop-Recyclingpapier - Mai 2011

Stand: Mai 2011

Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union 2013

Entwicklungspolitische Beiträge zur Stärkung der internationalen Verantwortung europäischer Landwirtschaftspolitik

Herausgeber:

Evangelischer
Entwicklungsdienst e.V.

Ulrich-von-Hassell-Str. 76
53123 Bonn
Telefon 0228 - 8101 - 0
www.eed.de

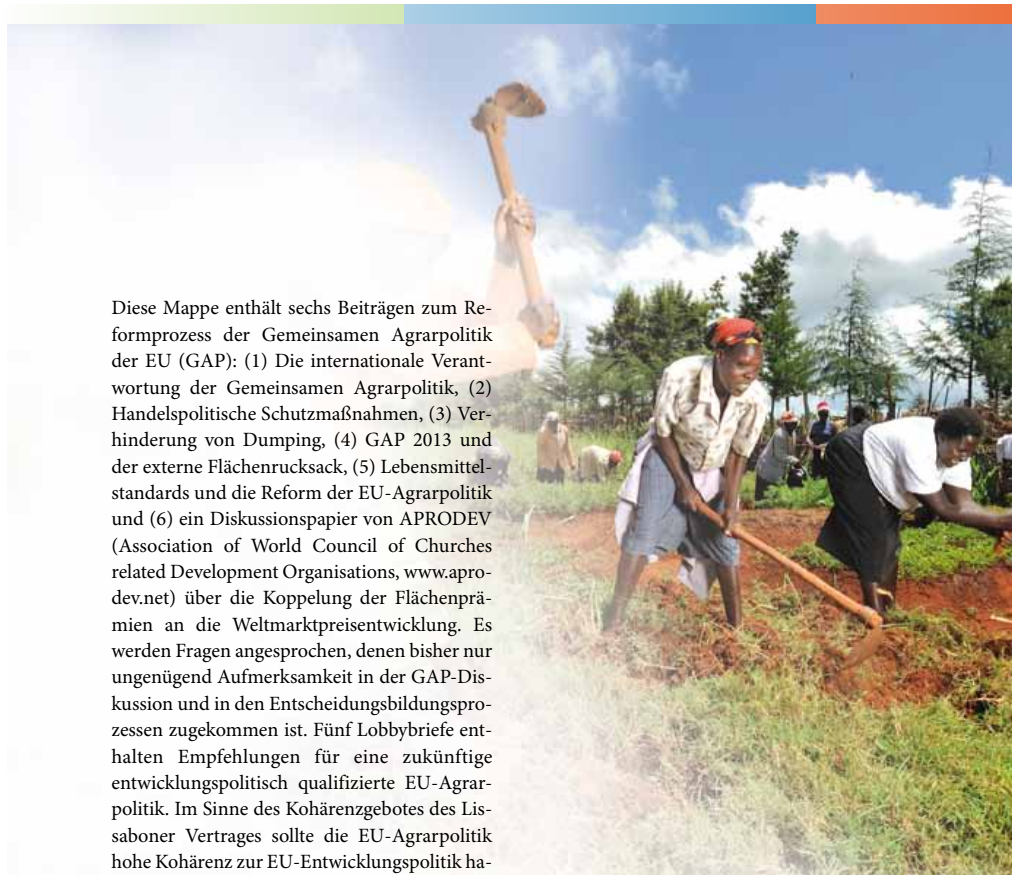
Brot für die Welt
Stafflenbergstr. 76
70184 Stuttgart
Telefon 0711 - 2159 - 0
www.brot-fuer-die-welt.de

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)

Fotos:

© Thomas Einberger / Argum



Diese Mappe enthält 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 APRODEV (Association of World Council of Churches related Development Organisations, www.aprodev.net) über die Koppelung der Flächenprämien an die Weltmarktpreisentwicklung. Es werden Fragen angesprochen, denen bisher nur ungenügend Aufmerksamkeit in der GAP-Diskussion und in den Entscheidungsbildungsprozessen zugekommen ist. Fünf Lobbybriefe enthalten Empfehlungen für eine zukünftige entwicklungspolitisch qualifizierte EU-Agrarpolitik. Im Sinne des Kohärenzgebotes des Lisaboner Vertrages sollte die EU-Agrarpolitik hohe Kohärenz zur EU-Entwicklungspolitik haben und einen Ansatz des „Keinen Schaden anrichten“ 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.