

GAP Konsultation

April 2017

Die Landwirtschaft schafft die zentralen Grundlagen unseres Lebens. Sie versorgt uns mit wichtigen Lebensmitteln, ist wichtige Erwerbsquelle und bedeutender globaler Wirtschaftszweig. In der entwicklungspolitischen Diskussion wird die Stärkung der Landwirtschaft vor allem als Mittel zur Bekämpfung globaler Armut und Hunger thematisiert.

Mitgliedsorganisationen der AG Globale Verantwortung sind in der Entwicklungszusammenarbeit und Humanitären Hilfe tätig. Viele unterstützen mit direkter Programmarbeit Aktivitäten kleinbäuerlicher Familien in Afrika, Lateinamerika und Asien und tragen damit zur Ernährungssicherung und Ernährungssouveränität der dortigen Bevölkerung bei. Gleichzeitig wird vor Ort klar, dass die (klein)bäuerliche Bevölkerung die Auswirkungen von politischen Entscheidungen, die etwa in Europa getroffen werden, zu spüren bekommt.

Im Sinne der „Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung“ darf keine Politik der Europäischen Union und ihrer Mitgliedsstaaten Entwicklungsziele konterkarieren. Im vorliegenden Papier sollen Politik- und Wirtschaftsprozesse thematisiert werden, die direkte Auswirkungen auf die ländliche und (klein)bäuerliche Bevölkerung in den Ländern des globalen Südens haben können.

ALLGEMEINE GRUNDSÄTZE

Umsetzung des Rechts auf Nahrung: Laut FAO sind heute rund 800 Mio. Menschen unterernährt,¹ ihnen ist das Menschenrecht auf „ausreichende, sichere und nahrhafte Nahrung“² nach wie vor verwehrt. Alle entwicklungspolitischen Maßnahmen im Bereich der Landwirtschaft sollten auf die Umsetzung des Rechts auf Nahrung abzielen, wie es in Artikel 11 des „Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“ festgelegt wurde.

Förderung der Ernährungssouveränität: Ernährungssouveränität³ stellt das Recht auf selbstbestimmten Lebensmittelanbau, die Interessen und Inklusion der ländlichen Bevölkerung in den Mittelpunkt. Es handelt sich dabei um ein politisches Konzept, das ländliche Entwicklung, die Bewahrung der natürlichen Ressourcen und das Schaffen von nachhaltigen Lebensgrundlagen vor allem aus der Perspektive von Kleinbäuerinnen und -bauern formuliert und es nimmt die unterschiedliche Rolle von Frauen und Männern in der Landwirtschaft in den Blick.

¹ FAO (2015a)

² FAO (2009: 3)

³ IPC (2009)

Beendigung des Hungers: Maßnahmen, die aus Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit im Bereich der Landwirtschaft gefördert werden, sollen einen Beitrag zur Beseitigung des weltweiten Hungers leisten, wie es als Ziel auch in den Sustainable Development Goals⁴ definiert ist.

Umsetzung des EU-Prinzips der Politikkohärenz: Die Gestaltung der Politik und der Wirtschaft Europas hat auch Auswirkungen auf andere Regionen der Welt. Agrarpolitik, Finanzpolitik, Klimapolitik und Energiepolitik der EU und ihrer Mitgliedsstaaten dürfen keine negativen Auswirkungen auf die Menschen in den Entwicklungsländern haben. Das bedeutet, dass alle Politikbereiche, die für Entwicklung relevant sind, sich nach entwicklungspolitischen Zielen richten bzw. diese zumindest nicht unterlaufen dürfen. Dieses im Lissaboner Vertrag⁵ festgelegte Prinzip der Politikkohärenz für Entwicklung (Policy Coherence for Development, PCD), das auch in den Sustainable Development Goals (Ziel 17.14 *Politikkohärenz zugunsten nachhaltiger Entwicklung verbessern*) sowie im EZA-Gesetz Österreichs festgeschrieben wurde, muss immer im Blick behalten werden.

LANDWIRTSCHAFT IN DEN SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS

Im September 2015 haben die Staaten der Vereinten Nationen 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung, die Sustainable Development Goals, beschlossen. Diese universell gültigen Ziele, die bis 2030 erreicht werden müssen, sehen wir als einen Masterplan für globale Gerechtigkeit. Landwirtschaft wird als Schlüsselsektor gesehen und spielt eine wesentliche Rolle im SDG 1 „Beendigung der Armut“, im SDG 2 „Beendigung des Hungers bis 2030“ und SDG 15 „Terrestrische Ökosysteme bewahren und wiederherstellen.“ Auch SDG 5 „Geschlechtergleichstellung erreichen und alle Frauen und Mädchen zur Selbstbestimmung befähigen“ spricht die gleichen Rechte für Frauen und Mädchen auf wirtschaftliche Ressourcen sowie Zugang und Verfügungsgewalt über Grund und Boden an.

Wesentlich wird es sein, dass die Staatengemeinschaft bei der Erreichung der vorgeschlagenen Unterziele den Schwerpunkt vor allem auf die Umsetzung nachhaltiger Maßnahmen legt:

Der Fokus in der Umsetzung der Maßnahmen sollte daher auf der Sicherung nachhaltiger Nahrungsmittelsysteme liegen (SDG Unterziel 2.4⁶). Der Weg zur Ernährung der Weltbevölkerung soll über die Förderung ökologischer Landwirtschaft, über die Unterstützung der kleinbäuerlichen Bevölkerung und die Beseitigung der Diskriminierungen von Frauen und Mädchen gehen. Die durchaus zu hinterfragende (siehe Exkurs Weltbevölkerung) angestrebte Verdoppelung der landwirtschaftlichen Produktivität (SDG Unterziel 2.3.) darf nicht mit einer weiteren Forcierung der industriellen Landwirtschaft, mit ihren teils dramatischen Folgen, einhergehen.

⁴ United Nations (2015a)

⁵ Vertrag von Lissabon (2007: 24), Artikel 10 a: „Die Union achtet auf die Kohärenz zwischen den einzelnen Bereichen ihres auswärtigen Handelns sowie zwischen diesen und ihren übrigen Politikbereichen“.

⁶ Unterziel 2.4: Bis 2030 die Nachhaltigkeit der Systeme der Nahrungsmittelproduktion sicherstellen und resiliente landwirtschaftliche Methoden anwenden, die die Produktivität und den Ertrag steigern, zur Erhaltung der Ökosysteme beitragen, die Anpassungsfähigkeit an Klimaänderungen, extreme Wetterereignisse, Dürren, Überschwemmungen und andere Katastrophen erhöhen und die Flächen- und Bodenqualität schrittweise erhöhen. Siehe „Transformation unserer Welt. Die Agenda für nachhaltige Entwicklung.“

Die SDGs setzen jedoch auch auf eine weitere Liberalisierung der Agrarmärkte (Unterziel 2b)⁷. Globaler Agrarhandel darf nicht zur Zerstörung lokaler **landwirtschaftlicher Märkte in den Entwicklungsländern führen**.

In den SDGs bleibt unerwähnt, dass Frauen weltweit die Haupterzeugerinnen von Nahrungsmitteln sind und durch ihr Wissen wesentlich zum Erhalt des Ökosystems beitragen. Daher sind Maßnahmen zu gleichberechtigtem Zugang von Frauen zu landwirtschaftlichen Ressourcen und Mitspracherechten dringend notwendig.

Die Sicherung des Zugangs zu Land, wie im Unterziel 1.4. angesprochen, muss besonders auch jene Kleinbäuerinnen und -bauern berücksichtigen, die **keinen Eigentumstitel haben (sondern nur über traditionelle Nutzungsrechte verfügen)**. Hier ist besonders auf die Umsetzung der Freiwilligen FAO-Richtlinien zu Landnutzung zu achten.⁸

WELCHE ART DER LANDWIRTSCHAFT KANN DIE ZUKÜNFTIGE WELTBEVÖLKERUNG ERNÄHREN?

Bis zum Jahr 2050 wird die Weltbevölkerung auf etwa 9,8 Mrd. Menschen⁹ anwachsen. Gleichzeitig wird fruchtbares Ackerland u.a. aufgrund von Erosion verloren gehen. Dies wird von den Befürworterinnen und Befürworthern der industriellen Landwirtschaft als gewichtiges Argument gesehen, um ihr Produktionsmodell als einzige Lösung darzustellen.

Dabei könnten bereits mit der heute global vorhandenen Ernte, wenn diese vollständig und so effektiv wie möglich als Lebensmittel eingesetzt werden würde, 12-14 Milliarden¹⁰ Menschen ernährt werden. Die jährliche globale Nahrungsmittelproduktion beträgt mehr als 4 Milliarden Tonnen, das wären 4600 Kilokalorien¹¹ täglich für jeden Menschen, und somit doppelt so viel als benötigt wird. Allerdings ist nicht alles verfügbar, da mindestens ein Drittel davon verloren geht oder verschwendet wird. Dazu kommt, dass viele pflanzliche Agrarprodukte nicht für die menschliche Ernährung verwendet werden. Von der Weltgetreideproduktion (Gesamtmenge 2015: 2,5 Milliarden Tonnen) dienen nur mehr 43% unmittelbar als Lebensmittel. Der Rest wird etwa an Vieh verfüttert, als Treibstoff verwendet oder zu Industrieprodukten verarbeitet.¹²

Mit bereits bekannter nachhaltiger Technologie, Anbaumethoden und den vorhandenen Landflächen¹³ kann genug Nahrung für mehr als die prognostizierten 9,8 Mrd. Menschen erzeugt werden.

⁷ Unterziel 2b: Handelsbeschränkungen und -verzerrungen auf den globalen Agrarmärkten korrigieren und verhindern, u.a. durch die parallele Abschaffung aller Formen von Agrarexportsübsventionen und aller Exportmaßnahmen mit gleicher Wirkung im Einklang mit dem Mandat der Doha-Runde. Siehe "Transformation unserer Welt. Die Agenda für nachhaltige Entwicklung"

⁸ FAO (2012a)

⁹ United Nations (2015b)

¹⁰ Weltagrarrbericht (o.J.)

¹¹ Formo et al. (2014: 7)

¹² Weltagrarrbericht (o.J.)

¹³ Haberl et al. (2016)

GEMEINSAME AGRARPOLITIK DER EU (GAP) UND DIE LANDWIRTSCHAFT DER LÄNDER DES GLOBALEN SÜDENS

Die EU spielt eine Hauptrolle in der internationalen Agrarpolitik und ist der wichtigste Importeur von landwirtschaftlichen Erzeugnissen aus Ländern des globalen Südens.¹⁴ Mit einem Außenhandelsvolumen von 226 Mrd. Euro bei Agrar- und Lebensmittelprodukten im Jahr 2014 ist die EU die größte Handelsmacht in diesem Sektor weltweit.¹⁵ In der EU ist der Markt für zahlreiche Lebensmittel gesättigt. Die bestehenden Anreize zur Produktionssteigerung in der EU führen zu weiteren Überschüssen und damit zu Erhöhungen beim Export in Drittländer. Zu den wichtigsten Exportprodukten der EU gehören neben Wein und Spirituosen vor allem Weizen, Schweinefleisch, Zucker und Milchprodukte.¹⁶

Die Agrar- und Subventionspolitik der EU führt dazu, dass landwirtschaftliche Erzeugnisse unterhalb der Produktionskosten verkauft werden können. Am stärksten ist dies bei Zucker, Milchprodukten und Mais ausgeprägt.¹⁷ Davon profitiert auch die Agrarindustrie, die so zu kostengünstigen Rohstoffen (Milch, Getreide, Zucker, etc.) kommt, und ermöglicht weiters den Export zu international wettbewerbsfähigen Preisen.¹⁸

In Ländern des globalen Südens jedoch haben Billigimporte von Lebensmitteln aus der EU und USA vielfach zur Folge, dass bäuerliche Betriebe aus dem Markt gedrängt oder in ihrer Entwicklung gehemmt werden. Fallstudien haben gezeigt, dass EU-Exporte von Milchpulver, Tomatenpaste, Geflügel- und Schweinefleisch beispielsweise in Burkina Faso, Ghana, Kamerun, Elfenbeinküste und Bangladesch die Einkommensgrundlagen von Bauernfamilien zerstört und zum Teil sogar zu Verletzungen des Menschenrechts auf Nahrung beigetragen haben.¹⁹ Trotz de facto Abschaffung der Exportsubventionen ist die GAP der EU immer noch weit davon entfernt, die entwicklungspolitische Kohärenz, wie sie der EU-Vertrag fordert, zu erfüllen.

Während etwa Fleisch- und Milchprodukte in signifikantem Umfang exportiert werden, besteht andererseits etwa bei Eiweißfuttermitteln ein großer Importbedarf. Die EU deckt ihren Bedarf an Eiweißfuttermitteln zu drei Viertel aus Importen, dabei handelt es sich vor allem um gentechnisch verändertes Soja.²⁰ Die Ausdehnung des Sojaanbaus trägt zudem zur Vernichtung von Regenwäldern, wertvollen Biodiversitätsflächen und zur Verdrängung von Kleinbäuerinnen und -bauern sowie Indigenen bei. Insgesamt beträgt der extraterritoriale Flächenbedarf der EU-Landwirtschaft rund 35 Mio. Hektar.²¹

Bei der letzten GAP-Reform 2014 wurde beschlossen, dass 30 % der Direktzahlungen pro Betrieb an Umweltauflagen gebunden sind, was auch als "Greening" bezeichnet wird. Auch wenn

¹⁴ European Commission (2012: 4)

¹⁵ European Commission (2015)

¹⁶ European Commission (2011: 4)

¹⁷ Witzke et al. (2010: 18)

¹⁸ MISEREOR (2011: 6)

¹⁹ Wiggerthale (2011: 6)

²⁰ Deutsche Wirtschafts Nachrichten (2013)

²¹ De Schutter (2011b: 4)

das ein erster Schritt hin zu einer Kopplung der Zahlungen an öffentliche Leistungen ist, reicht er nicht für eine ökologische Wende in der Landwirtschaft aus.²²

Am 31. März 2015 ist die „EU-Milchquote“ ausgelaufen, was zu einem Überangebot und Preisverfall für die LandwirtInnen geführt hat.²³ Die Agrarpolitik reagiert darauf mit Forderungen nach mehr Exportinitiativen sowohl bei Milch, als auch beim ebenfalls unter Überproduktion leidenden Schweinemarkt.²⁴

Empfehlungen an die EU-Kommission

- **Die EU sollte umfassende soziale, menschenrechtliche und ökologische Kriterien für Agrarpolitische Maßnahmen der EU (z.B. Subventionen oder Marktliberalisierungen) erstellen**, damit Agrarexporte z.B. durch eine Niedrigpreispolitik die lokale Produktion in den Ländern des globalen Südens nicht gefährden.
- **Die EU sollte dafür sorgen, dass die Tierproduktion an die verfügbaren Flächen in Europa angepasst und die dafür benötigten Futtermittel in der EU erzeugt werden.** Das würde den Flächenbedarf für Soja vor allem in Lateinamerika reduzieren und somit eine Ursache für Land Grabbing beseitigen.
- **Die EU-Kommission sollte Überwachungsmechanismen zum Monitoring von Auswirkungen der EU-Agrarpolitik auf die Länder des globalen Südens etablieren (GAP-Folgewirkungsabschätzung).**

²² Forster et al. (2013: 39)

²³ Kampagne Meine Landwirtschaft (o.J.)

²⁴ BMLFUW (2016)