



Globale
Verantwortung

Positionen und Empfehlungen zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union

Globale Verantwortung – Arbeitsgemeinschaft für Entwicklung und Humanitäre Hilfe;
www.globaleverantwortung.at; Apolllogasse 4/9; 1070 Wien; Tel: +43-1-5224422-0

Koordinierungsstelle der Österreichischen Bischofskonferenz für internationale Entwicklung und Mission (KOO); www.koo.at; Türkenstraße 3/3; A-1090 Wien; Tel: +43-1-3170321-0

Positionen und Empfehlungen zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union

Die Europäische Union bereitet gegenwärtig eine umfassende Reform ihrer Gemeinsamen Agrarpolitik vor, die nach 2013 in Kraft treten soll. Diese Reform ist nicht allein eine europäische Angelegenheit. Sie kommt zur rechten Zeit! Die verheerenden Konsequenzen, die die Finanz-, Wirtschafts-, Klima- und Ernährungskrise nach sich zog, führen die Versäumnisse der westlichen Welt deutlich vor Augen: als mächtige Wirtschaftsmacht, als weltgrößter Importeur und Exporteur landwirtschaftlicher Güter, als führender Verhandlungspartner über ihre Mitgliedstaaten in der WTO hat die Europäische Union kläglich darin versagt, die Ärmsten dieser Welt vor den Auswirkungen der globalen Krisen zu schützen, ihren Hunger zu stillen und ihre Rechte zu wahren.

In einer Welt, die zunehmend von Interdependenz geprägt ist, nimmt die Agrarpolitik Europas maßgeblich Einfluss auf Ernährungssicherheit und eine nachhaltige Entwicklung weltweit. Umso wichtiger ist eine Reform in Richtung einer zukunftsorientierten, verantwortungsvollen und nachhaltigen Agrarpolitik Europas wichtiger denn je, wenn nicht das Recht auf eine adäquate Ernährung für alle Menschen verletzt werden soll.

Die AG Globale Verantwortung und die Koordinierungsstelle der Österreichischen Bischofskonferenz fordern die Republik Österreich auf, sich dafür einzusetzen, dass Europa eine führende Rolle im Kampf gegen Hunger und Armut einnimmt und seine Agrarpolitik so gestaltet, dass sie die Erreichung der international akkordierten Entwicklungsziele aktiv vorantreibt.

5 Appelle

1. Das Recht auf angemessene Ernährung ist ein Menschenrecht.

Die AG Globale Verantwortung und die Koordinierungsstelle der Österreichischen Bischofskonferenz appellieren an die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in Österreich und der EU, die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik auf Grundlage der Menschenrechte zu verhandeln und konkret die Erreichung von Ziel 1 der MDGs – Halbierung des weltweiten Hungers – anzustreben.

2. Der Vertrag von Lissabon ist für die Reform der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik bindend.

Die AG Globale Verantwortung und die Koordinierungsstelle der Österreichischen Bischofskonferenz appellieren an die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in Österreich und der EU, gemäß dem Vertrag von Lissabon und den Verpflichtungen zur Umsetzung und Wahrung des Rechts auf Nahrung, die Produktion von und den Handel mit Lebensmitteln so zu gestalten, dass die landwirtschaftliche Produktion in Entwicklungsländern im Sinne der Ernährungssicherheit und Ernährungssouveränität gestärkt wird.

3. Ernährungssicherheit kann nur auf Basis einer nachhaltigen Landwirtschaft erzielt werden.

Die AG Globale Verantwortung und die Koordinierungsstelle der Österreichischen Bischofskonferenz appellieren an die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in Österreich und der EU, kleinbäuerliche Strukturen zu fördern, sowohl direkt in Europa als auch indirekt über die Gesamtheit der GAP in den Entwicklungsländern. In der komplexen Agrarwirtschaft Europas als auch in den Ent-

wicklungsländern gelten sie als Garanten für eine nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen und als Garanten für Ernährungssicherheit.

4. Ernährungssicherheit erfordert faire Chancen in Produktion und Handel für alle Partner.

Die AG Globale Verantwortung und die Koordinierungsstelle der Österreichischen Bischofskonferenz appellieren an die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in Österreich und der EU, die Diskriminierung von Drittländern in Produktion und Handel zu beenden. Dies erfordert eine umfassende Reform des Subventionswesens und eine Definition von Standards in Europa sowie eine Anpassung der WTO-Reglements wie Zollwesen, wo jeweils die Emanzipierung der Entwicklungsländer adressiert werden muss.

5. Entwicklungsländer können über ihre Landwirtschaft selbst bestimmen bzw. sind in internationale Verhandlungen adäquat eingebunden.

Die AG Globale Verantwortung und die Koordinierungsstelle der Österreichischen Bischofskonferenz appellieren an die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in Österreich und der EU nicht über Entwicklungsländer hinweg zu entscheiden, ihre Landwirtschaft vorzudefinieren (z.B. Futtermittel oder Agrotreibstoffe für Europa statt Lebensmittel für die eigene Bevölkerung) und sie gleichzeitig aus der Verhandlung von Politiken auszuschließen, die sie direkt betreffen (wie der Festlegung von Standards). Protektionismus und Paternalismus müssen der Vergangenheit angehören.

Wien, 09. September 2011

Die AG Globale Verantwortung und die Koordinierungsstelle der Österreichischen Bischofskonferenz stellen Aspekte zur Politikkohärenz für Entwicklung zur Diskussion und gibt Empfehlungen ab, die unter Nichtregierungsorganisationen auf europäischer Ebene abgestimmt sind:

Inhalt

Präambel	4
Kapitel 1	
Die globale Verantwortung der EU in ihrer Agrarpolitik	5
Kapitel 2	
Lebensmittel für Menschen statt Futtermittel für Mastvieh	8
Kapitel 3	
Verhinderung von Dumping	12
Kapitel 4	
Handelspolitische Schutzmaßnahmen	16
Kapitel 5	
Lebensmittelstandards und die Reform der EU-Agrarpolitik	20

Für eine menschenrechtsorientierte Agrarpolitik Europas

Das Recht auf Nahrung ist ein Menschenrecht

Das Recht auf angemessene Ernährung ist ein Menschenrecht, festgeschrieben in Artikel 25 der UN-Resolution 217 A (III) sowie in den Artikeln 2 und 11 des Internationalen Pakts über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt).

Im UN-Sozialausschuss 1999 wurden die Verpflichtungen für die Vertragsstaaten, die sich aus diesem Recht ergeben, abgeleitet. Darunter befindet sich auch **„die Pflicht, unter Mobilisierung aller Ressourcen in fortschreitender Weise den Zugang zu Nahrung für alle zu gewährleisten**. Dies ist nicht in apodiktischer Weise als Pflicht zu dauerhaften Sozialleistungen zu verstehen; **entscheidend ist die Gesamtheit der staatlich ergriffenen Maßnahmen und ihr Ergebnis**, nämlich die Freiheit von Hunger und das Vorhandensein eines angemessenen Lebensstandards [...]“ sicherzustellen.

Mehr als ein Drittel aller Staaten leiden unter Defiziten in der Sicherstellung der Ernährung ihrer Bevölkerung. Der GAP Reformprozess ist eine entscheidende Gelegenheit, dieser globalen Verpflichtung nachzukommen und den Beitrag der europäischen Landwirtschaft zu den steigenden Anforderungen der Welternährung zu verbessern. Dabei kann die EU ihr Vermögen, in Krisenzeiten die Ernährung sicher zu stellen bestmöglich einsetzen.

Die bisherigen Reformvorschläge der EU-Agrarpolitik sind sehr eng gefasst und zeigen, dass es der EU immer nur um die EU selbst geht und lassen den wichtigen Aspekt der Bedürfnisse in Entwicklungsländern vermissen. Globale Ernährungssicherheit kann nur erreicht werden, wenn die armen Länder in die Lage versetzt werden, ihre eigene nachhaltige landwirtschaftliche Produktion auf zu bauen und zu sichern.

Im Sinne des Kohärenzgebotes des Vertrags von Lissabon und als Global Player im internationalen Agrarhandel müsste die EU-Agrarpolitik hohe Kohärenz zur EU-Entwicklungspolitik haben und einen Ansatz des „Do No Harm“ verfolgen. Bisher wurde diesem Auftrag nur ungenügend Aufmerksamkeit beigemessen.

Die AG Globale Verantwortung und die Koordinierungsstelle der Österreichischen Bischofskonferenz treten dafür ein, dass **globale Ernährungssicherheit und Ernährungssouveränität in den Brennpunkt der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik Europas** gestellt werden, um dem Menschenrecht auf angemessene Ernährung universell und ungeteilt zum Durchbruch zu verhelfen.

Kapitel 1

Die globale Verantwortung der EU in ihrer Agrarpolitik

Analyse

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]“.

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 der Herausforderungen der globalen Nahrungsmittelsicherheit reicht das jedoch längst nicht aus. Die EU ist gefordert, die Rolle der EU-Agrarpolitik in der Welt und ihre Auswirkungen auf die Welt in deren Reform angemessen zu berücksichtigen.

Die Mitteilung der Europäischen Kommission¹ 'Die GAP im Hinblick auf 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen' bekräftigt die Notwendigkeit global zu agieren: „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.“

Hintergründe

Die Selbstverpflichtung der EU zur Politikkohärenz im Interesse nachhaltiger Entwicklung hat bis jetzt allerdings 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, 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 HandelspartnerInnen überprüft werden, besonders wenn es sich dabei um verletzte, ernährungsgefährdete Entwicklungsländer handelt.

Die EU ist außerdem ein wichtiger Akteurin 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 Landwirtschaft². Zu den Verantwortlichkeiten gehören Politikbereiche wie biologische Sicherheit, Welternährungsbelange,

¹ KOM(2010) 672/5, S. 6, Abs. 2

² Cartagena-Protokoll, alle Angelegenheiten, die unter die Zuständigkeit der FAO5 fallen, Codex Alimentarius6, O.I.E.7, UPOV8, ICPP9, WTO und bilaterale Freihandelsabkommen, Nahrungsmittelhilfe-Übereinkommen und Getreidehandels-Übereinkommen;

Nahrungsmittelsicherheit, Tiergesundheit, Züchterrechte, Pflanzenschutz, Handelsregeln und die internationale Getreide-Übereinkunft. Die GD Landwirtschaft ist außerdem mit dafür verantwortlich, die Herausforderungen für die europäische Landwirtschaft im Rahmen der UN-Klimakonvention der Agenda 21, Kapitel 14, der Konvention zur Biologischen Vielfalt³ 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 ILO. 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. 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 Agrarsektors 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 MarktteilnehmerInnen; die Hauptlast der Anpassungskosten muss von den ärmsten und schwächsten MarktteilnehmerInnen 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

³ CSD10 und CBD11

gezwungen sind, sich anzupassen und kostspielige Standards einzuhalten, auf deren Entstehung sie keinerlei Einfluss hatten und die für sie selbst bedeutungslos sind (siehe Kapitel 5).

Die Nahrungsversorgung innerhalb der EU zu gewährleisten, ist derzeit immer noch eines der gesetzlich verankerten Hauptziele der GAP. 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 VerbraucherInnen. 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 hoch integrierter Lebensmittelwertschöpfungsketten und Agrarmärkte sollte solch eine egozentrische Politik längst obsolet geworden sein.

Empfehlungen

1. Die Verpflichtung, dass die GAP die Ernährungssicherheit in den Entwicklungsländern nicht untergräbt, sollte als eines der Kernziele von GAP verankert werden.
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 sollen Teil des GAP-Reformprozesses und öffentlich in den nationalen Parlamenten, im Europäischen Parlament und darüber hinaus diskutiert werden.
3. Die fünf Ziele der GAP von 1962, die im Vertrag von Lissabon aufs Neue bekräftigt wurden, müssen durch ein weiteres Ziel ergänzt werden, das die globale Verantwortung zu einem integralen Bestandteil der GAP macht und lautet: **„Beseitigung von Hunger sowie aktive Förderung globaler Ernährungssicherheit, nachhaltiger Entwicklung und einer harmonischen Entwicklung der Welt-Agrarmärkte.“**
4. Die derzeitig durchgeführte **GAP-Folgewirkungsabschätzung soll die Entwicklungs-Kohärenz einschließen**. Das bedingt sich aus der Zusage der Kommission⁴, „die Kohärenz zwischen der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums und den anderen EU-Politiken [...]“ zu verbessern.
5. Die von der **GD Landwirtschaft geführten Außenbeziehungen müssen transparenter werden** und müssen sich einer demokratischen Beobachtung öffnen.

⁴ EC KOM 2010 (672), S. 12

Kapitel 2

Lebensmittel für Menschen statt Futtermittel für Mastvieh

Analyse

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 Politik gemacht; 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.

In den Futtermittel exportierenden Regionen entsteht dagegen eine Unterversorgung der Böden mit Nährstoffen aus 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.

Die europäische Verantwortung für eine globale Ernährungssicherung kann nicht in der Steigerung europäischer Exporte wahrgenommen werden. 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, ist zu einer Belastung für die Welt geworden. Um die Beanspruchung der globalen landwirtschaftlichen Nutzfläche durch Europa zu reduzieren, wäre viel getan, wenn die EU ihre massiven Futtermittelimporte aus Entwicklungsländern reduzieren würde.

Hintergründe

Allein 25 Millionen Tonnen an eiweißreichen Futterkomponenten (vorwiegend Soja aus Brasilien, Argentinien und den USA) werden für die intensive Tierhaltung Europas importiert; das macht 72 % des Eiweißbedarfs aus. 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 EU 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 an Rohstoffen für die Industrie wird sich die Landnutzung Europas bis dahin aber noch um geschätzte 30% ausdehnen.

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.

Diesem Flächenrucksack der europäischen Ernährungswirtschaft würde nicht viel Bedeutung beigemessen werden, hätte sein Wachstum nicht erhebliche negative externe 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 stehen die anspruchsvollen Verbrauchsmuster in den Industrieländern im übertragenen Sinn, den Bedürftigen in den Entwicklungsländern die Nahrung aus dem Mund. Das geschieht durch „land grabbing“ (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 auszuweiten. Bei vielen landwirtschaftlichen 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:

- die europäischen Landwirte haben Kostennachteile beim Anbau von eiweißreichen Futterpflanzen, wie z.B. von Ackerbohnen, Felderbsen, anderen Hülsenfrüchten (Leguminosen) und Ölsaaten. Deshalb sind ihre Möglichkeiten für sinnvolle Fruchtfolgen eingeschränkt, die die Bodenqualität und Bodenfruchtbarkeit verbessern würden.
- durch den Verlust der Kulturreichhaltigkeit 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. Für die Soja exportierenden Länder wie Brasilien, Argentinien oder Paraguay hat die Ausdehnung des Sojaanbaus in Monokultur und riesigen, hochgradig mechanisierten Betrieben zur Verschärfung von sozialen und ökologischen Problemen geführt:

- zunehmende Belastung des Grundwassers durch Nitrat und Pflanzenschutzmittelrückstände in den Anbaugebieten sowie Verschmutzung des Grundwassers in Europa durch intensive Tierhaltung mit Phosphaten, Stickstoff und Ammoniakemission (hohe räumliche Konzentration an Mist und Gülle).
- fehlende Landtitel sowie 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;
- zunehmende Ernährungsunsicherheit, weil Soja den Anbau anderer Leguminosen verdrängt;
- Verlust an biologischer Vielfalt in der tropischen Savanne und den tropischen Wäldern;
- 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 Rinderwahnsinnseuche 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.

Empfehlungen

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“. So wie mit dem Energieverbrauch aus Klimagrün-

den sparsam umgegangen werden sollte, so müssen wir auch mit allen Quellen des aktuellen und potentiellen Eiweißaufkommens verfahren.

1. Die Produktion von eiweißreichen Feldfrüchten wie Leguminosen und Ölfrüchte 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 **europäische Alternative zu den Sojaimporten** werden.

2. Das Verfütterungsverbot von Tiermehl muss überprüft werden: qualifizierte Freigabe für Schweine und Geflügel (Allesfresser) und Vermeidung von Kannibalismus (Fleischreste getrennt und klar ausgewiesen).

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 sowie art- und tiergerechter Tierhaltung.

5. **Verbindliche Einführung von Fruchtfolgen** mit einem bestimmten Anteil an eiweißreichen Futterpflanzen.

6. Besonders Soja ist die Kulturpflanze auf der Welt mit dem höchsten Anteil an transgenen Sorten. Die EU muss an ihrer strikten Gesetzeslage zur **Null-Toleranz beim Import von in der EU nicht zugelassenen GVO⁵-Konstrukten** festhalten.

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.

⁵ Gentechnisch veränderte Organismen

Kapitel 3

Verhinderung von Dumping

Analyse

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 Importfluten stark betroffen.

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 AnbieterInnen 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? 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.

Hintergründe

Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) definiert unfairen Exportwettbewerb eindeutig als Dumping (Produkt wird im Importland billiger verkauft als 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 exportierenden Land liegt. 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 Export steigerndes Instrument eingebüßt.

Trotz des Rückgangs direkter Exportsubventionen konnte sich die EU einen erheblichen Anteil auf dem Weltagrarmarkt sichern und ist nun der weltweit größte Agrarexporteur. 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 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 Schieflagen im WTO-Übereinkommen über die Landwirtschaft und untergräbt de facto die Position armer Länder.

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 maximal auf die Ausfuhr von Primärprodukten handelsverzerrend auswirken könnten, nicht aber auf verarbeitete Sekundärprodukte.

Die Wettbewerbsfähigkeit des EU-Exportsektors für Nahrungsmittel gründe also eher auf dessen Effizienz bei der Weiterverarbeitung von Lebensmitteln als auf dessen subventionierter Primärproduktion. Dieses Argument ist indes nicht sehr fundiert, denn es fehlt der Nachweis, über die tatsächliche Höhe der Wertschöpfung in der Produktionskette der EU-Lebensmittelindustrie 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. Importierte Agrarprodukte, mit einem höheren Verarbeitungsgrad, genießen einen entsprechend höheren Außenschutz. Die angebliche Wettbewerbsfähigkeit der EU-Nahrungsmittelindustrie in Exportmärkten und der gleichzeitige tarifäre Schutz der Importe stehen im Widerspruch zueinander. Der aktuelle Trend der GAP-Reformvorschläge, Förderungen und Aufmerksamkeit auf die globale Wertschöpfungskette zu lenken, wird Auswirkungen auf die gesamten EU-Exporte und Handelsströme haben und Dumpingeffekte vermutlich verstärken.

Versteckte Formen von Dumping in Zusammenhang mit der Gemeinsamen Agrarpolitik

- Entsorgung von Resten

Europäische und wohlhabende Konsumentinnen und Konsumenten entwickeln zunehmend eine Vorliebe für hochwertige Qualitäts- oder Luxusprodukte, 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. In Entwicklungsländern mit armen und schlecht informierten Verbrauchern ohne oder mit geringer Wahlmöglichkeit finden sie jedoch leicht Absatz. Auch hier hat die heimische Produktion gegen billige importierte Reste von den Tischen der Reichen kaum eine Chance.

- „Gekoppelte Produkte“

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

- Multinationale Supermärkte

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 effektiven 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 Kapitel 5 – Lebensmittelstandards und die Reform der EU-Agrarpolitik).

- 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. (vgl. Kap. 5)

- Übertragung von Direktzahlungen

Die meisten europäischen BäuerInnen sind von den Direktzahlungen der EU abhängig, da sie zwischen 30% und 70% ihres Realeinkommens ausmachen. Die Direktzahlungen (Flächenprämien an alle BäuerInnen) ermöglichen es, unter den Realkosten zu produzieren und zu verkaufen. Was wiederum von Vorteil für die lebensmittelverarbeitende Industrie, den Export- sowie Agrarhandel ist, welche ihre Einkäufe günstig ab Hof tätigen können. Ein Teil der Direktzahlungen wird unzweifelhaft an Exportfirmen weitergegeben, was zu Handelsverzerrungen führt, die nur schwer zu identifizieren sind.

- Marktdifferenzierung / Quersubventionierung

Eine gängige Geschäftspraxis von Unternehmen ist es, Marktsegmente oder Teilmärkte zu schaffen. Produkte in Premium- oder Hochpreissegmenten müssen vor einem Preisverfall durch Überangebot geschützt werden. Daher muss ein Teil der Güter auf separaten, randständigen Märkten verkauft werden, die sich oft im Ausland befinden. Die Preisgestaltung auf diesen Sekundärmärkten ist von der Kostenrechnung fast gänzlich entkoppelt und kann über das heimische Hochpreissegment leicht quersubventioniert werden – sehr zum Nachteil konkurrierender ProduzentInnen des gleichen Produktes in den Importländern.

Der überwiegende Teil der hier genannten 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 versteckter Formen des Dumpings, die indirekt mit der GAP verknüpft sind. Die neue GAP muss diese Auswirkungen berücksichtigen.

Empfehlungen

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 von Exportwettbewerb bedeutet das:

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

2. Um den Umgang mit Dumpinganschuldigungen aus Entwicklungsländern unbürokratisch abwickeln zu können, muss die EU einen **einfachen Beschwerdemechanismus 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 VertreterInnen von Bauernorganisationen aus Entwicklungsländern einbezieht und gemeinsam Markttrends beobachtet, die zu Importfluten in Entwicklungsländern führen können.

3. EU-Unternehmen, die von Dumpingpraktiken ihrer Konkurrenten betroffen sind, profitieren von dem Recht, dass HandelsexpertInnen 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 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 einer solchen institutionalisierten Ombudsstelle oder die Übernahme**

dieser Aufgabe durch die bestehende beauftragte Person (Hearing Officer). Die Ombudsstelle hätte die Funktion, potentielle Dumping-Vorwürfe gegen EU-Nahrungsmittel- und Agrarexporteure entgegenzunehmen, einen Vermittlungsprozess zu initiieren und angemessene Lösungen bzw. einen Ausgleich zu finden. Klagen, die von den am wenigsten entwickelten Ländern, von Ländern, die Nettoimporteure von Nahrungsmitteln sind, oder von anderen kleinen und gefährdeten Ländern eingereicht werden sollten dabei bevorzugt behandelt werden. Somit wäre ein niederschwelliges Streitbeilegungsverfahren geschaffen, um Handelskonflikte auf einfache und unbürokratische Weise zu schlichten.

4. Produkte, die erhebliche produktspezifische Beihilfen erhalten, dürfen nicht in Entwicklungsländer exportiert werden. Falls sie exportiert werden, muss 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, muss der Wert der Einfuhrzölle von möglichen Exporterstattungen subtrahiert werden, um **unangemessene Exportvorteile zu vermeiden**.

Kapitel 4

Handelspolitische Schutzmaßnahmen

Analyse

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 kommt. Die Rolle der Europäischen Kommission bei der Realisierung von freiem und fairem Wettbewerb beinhaltet aber auch den Schutz der europäischen ProduzentInnen 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 Produktion sowie zur Verbesserung ihrer Ernährungssicherheit und Ernährungssouveränität zu unterlaufen oder zu gefährden.

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. Zusätzlich zu all diesen praktischen, legalen, finanziellen und technischen Herausforderungen bei ihren Bestrebungen, sich vor Dumping zu schützen, machen Entwicklungsländer schnell die Erfahrung, dass der politische und legale Rahmen für den Schutz ihrer Märkte sehr begrenzt ist. Sie sehen sich mit einer EU konfrontiert, die ihr Streben nach defensiven Agrarhandelsmaßnahmen nicht unterstützt, sondern behindert. Es gibt eine Vielzahl von Belegen dafür, dass die EU den Druck der europäischen Agrarindustrie weitergibt und Entwicklungsländer dazu drängt, ihre Märkte für EU-Exporte zu öffnen.

Ob Entwicklungsländer in der Lage sein werden, klassische Handelsschutzinstrumente wie einfache Zollgebühren, Zollkontingente, Schutzmaßnahmen, die Befreiung sensibler Produkte von Liberalisierungsverpflichtungen, Ausgleichsmaßnahmen, etc. zu nutzen, 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.

Hintergründe

Die GAP besteht aus einer Vielfalt verschiedener Politikinstrumente zum Schutz und zur Unterstützung des Europäischen Agrarsektors. Obwohl sie auf internationaler Ebene nicht konkurrenzfähig ist, exportiert die EU-Nahrungsmittelindustrie bis zu 20% ihrer Produktion und ist stolz darauf, dass jeder fünfte Euro den europäischen LandwirtInnen verdienen aus Agrarexporten erwirtschaftet wird.

Die EU behauptet, dass durch die Entkoppelung von Agrarbeihilfen und -produktion 93% ihrer Unterstützungen keine handelsverzerrenden Auswirkungen mehr haben. 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 ProduzentInnen zu 30% bis 70% aus jenen Unterstützungszahlungen generiert werden. Diese Haltung bürdet die Last 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. Landwirtschaftliche ProduzentInnen im globalen Süden ringen unterdessen in ihren weitgehend liberalisierten Binnenmärkten mit dem Importwettbewerb.

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 Bedingung 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 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 ExpertInnen erkauf 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 GeberInnen und den Agenturen der Entwicklungszusammenarbeit weithin begrüßte CAADP-Initiative⁶, 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-Ländern 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. 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 beabsichtigter und unbeabsichtigter Effekte der EU-Exportsubventionen.

⁶ Comprehensive Africa Agriculture Development Programme – von AU und NEPAD entwickelt

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 beim Export von Agrarprodukten 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 oder substituieren lokale, traditionelle Angebote. Diese Exportprodukte stellen daher die größte Gefahr für die Existenzen der AgrarproduzentInnen und KleinverarbeiterInnen 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 kurzsichtig und setzt in unnötiger Weise das sensible Gleichgewicht der globalen Verantwortung der EU in ihren landwirtschaftlichen Außenbeziehungen aufs Spiel.

Empfehlungen

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.

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 soll Unterstützung bei der Anwendung einiger der wichtigsten handelspolitischen Schutzinstrumente in bilateralen und multilateralen Beziehungen anbieten – anstatt diese Unterstützung zu versagen oder davon abzuraten.

2. Die GAP 2013 soll 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 und der Entwicklungsländer**, die Nettoimporteure von Nahrungsmitteln sind⁷ – zwei bei der WTO anerkannte Gruppen von Entwicklungsländern – würde keine handelsrechtlichen Probleme mit sich bringen. Die EU soll 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 soll ein **spezifisches handelspolitisches Instrument für ernährungsgefährdete Länder** entwickeln, was auch eine Aktualisierung der Marrakesch-Entscheidung von 1995 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.

⁷ Net Food Importing Developing Countries, NFIDC

Kapitel 5

Lebensmittelstandards und die Reform der EU-Agrarpolitik

Analyse

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), werden inzwischen strikter auch im Handel mit Drittländern angewandt. 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. Auch als die EU die zulässigen Höchstwerte für Aflatoxine⁸ in Nüssen, Getreide und Trockenfrüchten gesenkt hatte, gerieten die Erdnussexporte der Sahelregion nach Europa mächtig unter Druck.

Produktbezogene Standards (Qualität, Sicherheit) und Prozessstandards (wie wird die Ware erzeugt bzw. wie wird sie behandelt, verpackt, benannt, beschriftet?) gewinnen im internationalen Handel mit Nahrungsgütern 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 – vorgeblich – auf dem Schutz von allgemeinen Werten, nicht auf ökonomischen Eigeninteressen. Wenn sie mit einer für VerbraucherInnen transparenten Zertifizierung einhergehen, dann verleihen Standards diesen ethischen Maßstäben einen Marktwert.

Solche Standards können sehr diskriminierend wirken. Oft kehren sich Standards gegen Kleinproduzentinnen und Erzeugergruppen in Entwicklungsländern. Hohe Standards im Lebensmittelsektor erschweren es Kleinbäuerinnen und Kleinbauern, auf den Märkten der entwickelten Länder ihre Produkte abzusetzen. Standards können leicht zu technischen Handelshemmnissen 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.

Hintergründe

Die hohen Direktzahlungen durch die GAP an die europäischen Landwirte werden zum Teil damit gerechtfertigt, dass die EU-Landwirte beträchtliche Zusatzkosten im Vergleich zur Konkurrenz aus Drittländern haben, weil die EU-weiten Standards - gesetzliche Vorschriften für die Lebensmittelsi-

⁸ Pilzgifte

cherheit, die Qualitätssicherung, den Umweltschutz, die soziale Absicherung und den Tierschutz - angeblich sehr hoch sind. 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, obwohl überall dieselben Standards gelten. Die Direktzahlungen werden flächenbezogen gewährt, während die Standards kaum einen Flächenbezug haben.

Die Importe aus Entwicklungsländern müssen bei den Standards entsprechen, besonders natürlich den gesetzlichen Qualitäts- und SPS-Vorgaben. Als „StandardnehmerInnen“ haben die ProduzentInnen der Entwicklungsländer keine Mitbestimmungsrechte oder Verhandlungsmacht. Oft sind die Standards diskriminierend, unnötig, willkürlich, eurozentristisch und hochtechnisch. Sie können den AnbieterInnen 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 KleinproduzentInnen in Entwicklungsländern ernsthafte Zugangsbeschränkungen darstellen. 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.

Die staatlichen Transferleistungen helfen der europäischen Landwirtschaft 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.

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. Der europäische Markt wird damit für die ausländische Konkurrenz immer schwerer zugänglich, schwächere Erzeugergruppen werden verdrängt. Dies führt zu einer hochgradigen Gefährdung der Existenzen sowohl von bäuerlichen Betrieben in Europa als auch von kleinbäuerlichen ProduzentInnen in Entwicklungsländern, dort vor allem von wenig kapitalkräftigen Kleinbäuerinnen.

Die EU sollte 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, dass AnbieterInnen außerhalb der EU genauso behandelt werden wie diejenigen innerhalb 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.

Empfehlungen

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 HauptkonkurrentInnen 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, die **KleinerzeugernInnen in Europa und in Entwicklungsländern vor diskriminierenden Praktiken schützt**. Sie soll auch für einen besseren Ausgleich der Gewinne sorgen, die aus den Marktvorteilen hoher Standards erwachsen.
5. Eine solche Rahmengesetzgebung sollte **Ausnahmen für KleinerzeugernInnen** 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. **Die EU muss 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 und besonders die dort festgehaltene "Sonder- und Vorzugsbehandlung der Entwicklungsländer" 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 KleinerzeugernInnen, für die Schadensminderung von diskriminierenden Wirkungen von Standards für ProduzentInnen 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-GAP dergestalt Einfluss nehmen, dass sichergestellt ist, dass ProduzentInnen aus Entwicklungsländern vor der Standardsetzung hinreichend konsultiert und lokale Bedingungen und spezifische Beschränkungen von KleinerzeugerInnen berücksichtigt werden.

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

12. Die EU muss es 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 Regelungen verpflichtend werden.

Impressum

Herausgeber: AG Globale Verantwortung, August 2011

Redaktion: Petra Navara

Die Position der AG Globale Verantwortung spiegelt die Haltung der zivilgesellschaftlichen Organisationen wider, die in CONCORD - European NGO Confederation for Relief and Development vertreten sind. Inhalte des Dokuments wurden mit freundlicher Genehmigung der Herausgeber von „Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union 2013“ - Evangelischer Entwicklungsdienst EED und Diakonisches Werk für EKD e.V. für die Aktion „Brot für die Welt“ - übernommen.