

Deutsch-französischer Zukunftsdialog 2011

Die internationale Verantwortung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU: Deutschland und Frankreich im Kampf gegen den Hunger?

von Lina Brink und Aurélie Marx

Nicht erst mit der aktuellen Hungerkatastrophe in Somalia rückt die Problematik der Ernährung einer besonders in Entwicklungsländern ständig wachsenden Bevölkerung in das Bewusstsein der Menschen. In vielen Regionen der Welt können sich die Menschen nicht ausreichend mit Grundnahrungsmitteln versorgen. Verschärft wurde dieses Problem besonders in den letzten zwei Jahren durch die wachsende Instabilität des Agrarmarkts mit teilweise gravierenden Preisschwankungen. Nahrungsmittelbörsen, Im- und Exporte bilden ein engmaschiges Netz, das nationale und regionale Agrarmärkte voneinander abhängig macht. Einer der global bedeutendsten regionalen Märkte für Nahrungsmittel ist der Raum der Gemeinsamen europäischen Agrarpolitik (GAP). Die Agrarpolitik der Europäischen Union (EU) wird im Wesentlichen von den beiden größten Nettozahlern, Deutschland und Frankreich, bestimmt und soll bis zum Jahr 2013 reformiert werden. In den bislang vorliegenden Positionspapieren im Vorfeld der Reform fanden vor allem wirtschaftliche, ökologische und regionale Herausforderungen der europäischen Agrarpolitik Beachtung. Nun fordern zivilgesellschaftliche Organisationen angesichts einer zunehmenden Zahl schwerer Hungerkatastrophen in Entwicklungsländern die EU und damit insbesondere die beiden Protagonisten Berlin und Paris dazu auf, bei der Reform der GAP den Blick über Europa hinaus auch auf globale Zusammenhänge zu lenken.

Deutschland und Frankreich als Hauptakteure auf dem europäischen Agrarmarkt

Auf dem europäischen Agrarmarkt sind Frankreich und Deutschland die beiden zentralen Akteure. Mit einem Umsatz von fast 47 Milliarden Euro im Großhandel mit lebenden Tieren und landwirtschaftlichen Grundstoffen in Frankreich und fast 40 Milliarden Euro in Deutschland liegen beide Länder weit vor den übrigen Mitgliedstaaten. Zugleich profitieren sie mehr als alle anderen Mitgliedstaaten von Subventionszahlungen im Rahmen der GAP. Im Jahr 2009 erhielten Bauern in Frankreich von der EU Direktzahlungen in Höhe

von 8,2 Milliarden Euro, in Deutschland waren es 5,5 Milliarden Euro. Insgesamt fließen 20 Prozent des Budgets der GAP nach Frankreich und etwa 13 Prozent nach Deutschland. Sowohl Berlin als auch Paris bringen daher der EU-Agrarpolitik und insbesondere ihrer für das Jahr 2014 geplanten Reform ein großes Interesse entgegen. Eine Reform des Politikfelds hat weitreichende Konsequenzen, stellt die GAP doch mit über 40 Prozent des EU-Budgets einen finanziellen Schwerpunkt der europäischen Politik dar. Zu dem ursprünglichen Ziel der GAP, mehr eigene Nahrungsmittel in Europa zu produzieren und damit die Abhängigkeit von Importen zu senken, ist in den letzten Jahren ein weiterer Aspekt von internationaler Bedeutung hinzugekommen: die Verantwortung der EU als größtem Akteur auf dem globalen Agrarmarkt in der weltweiten Bekämpfung von Hunger.

Die deutsch-französische Position zur Zukunft der GAP

Die deutsche Ministerin für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Ilse Aigner, und ihr französischer Kollege Bruno Le Maire haben sich an der Debatte um die Reform der GAP mit einem gemeinsamen Strategiepapier beteiligt, das ihre Positionen zu den wichtigsten Fragestellungen für die künftige Ausrichtung der GAP darlegt. Beide Länder als die zwei größten Geber und Profiteure der GAP verbindet ein besonderes Interesse an einer weiterhin starken europäischen Agrarpolitik. In den letzten 20 Jahren führten Debatten über Reformen der GAP zwischen Deutschland und Frankreich dennoch immer wieder zu Auseinandersetzungen. Dass für die nun anstehende Reformrunde bereits vor Beginn der Verhandlungen ein gemeinsames Positionspapier erarbeitet wurde, zeigt daher, welche hohe Bedeutung beide Länder zum einen der Landwirtschaft als strategischem Element der Volkswirtschaften beider Nationen und zum anderen einer gemeinsamen deutsch-französischen Position in diesem Politikbereich beimessen.

Deutschland und Frankreich sehen die Aufgabe einer weiterhin starken und finanzkräftigen GAP darin, sowohl die Wettbewerbsfähigkeit als auch die Nachhaltigkeit des europäischen Agrarmarkts zu gewährleisten. Für die Stärkung der Landwirtschaft setzen beide Länder auf Krisenmechanismen und Versicherungsfonds, die europäische Landwirte gegen Ernteaufälle und stark schwankende Lebensmittelpreise absichern sollen. Das Instrument der Direktzahlungen soll beibehalten und weiter angepasst werden, wobei Deutschland und Frankreich zwar eine größere Transparenz der Verteilung befürworten, sich jedoch strikt gegen eine Einführung von nationalen Pauschalbeträgen und eine Renationalisierung der GAP aussprechen. Auch die Bedeutung einer nachhaltigen Entwicklung der europäischen Landwirtschaft als zweiten zentralen Grundsatz der künftigen GAP unterstreichen Deutschland und Frankreich und unterstützen die Förderung der Produktion gesunder und qualitativ hochwertiger Nahrungsmittel.

Mit seinen gemeinsamen Positionen reagiert das deutsch-französische Tandem somit auf drei zentrale Herausforderungen, die auch im gesamteuropäischen Diskurs zu Agrarpolitik regelmäßig genannt werden: die wirtschaftliche und die

ökologische Funktion der Landwirtschaft sowie ihre Rolle für die ländliche Entwicklung.

Die globale Bedeutung der EU-Agrarpolitik – ein Randthema?

Die Kritik sowohl deutscher als auch französischer zivilgesellschaftlicher Organisationen auf die bisherige Debatte macht jedoch deutlich, dass ein vierter wichtiger Aspekt der Agrarpolitik in der deutsch-französischen Debatte nur am Rande erwähnt wird: die Bedeutung der GAP für den globalen Agrarmarkt.

Frankreich und Deutschland sind nach den USA mit einem Beitrag von 12,43 und 11,98 Milliarden US-Dollar im Jahr 2009 die beiden größten Geber öffentlicher Entwicklungshilfe in der OECD. Mit den Millenniums-Entwicklungszielen haben sich beide die Bekämpfung von Hunger und Armut weltweit zu einem der obersten Ziele ihrer Entwicklungszusammenarbeit gesetzt. Die Probleme des globalen Agrarmarkts werden von beiden Ländern eindeutig erkannt. So betonte der französische Landwirtschaftsminister Le Maire, dass eine Reform der GAP insbesondere aufgrund sich verändernder globaler Herausforderungen notwendig sei. Ebenso hebt die EU-Kommission in ihrem Entwurf für die Reform der GAP die Notwendigkeit hervor, im Rahmen der Reformen auf die Kohärenz der EU-Agrarpolitik mit den Zielen der europäischen Entwicklungszusammenarbeit zu achten.

In ihrem Positionspapier zu den Reformen gehen Aigner und Le Maire jedoch nur am Rande auf die globale Dimension der GAP ein. Sie sprechen sich für den Ausbau von Handelsabkommen für Agrarprodukte unter Einhaltung der WTO-Regelungen aus. In Bezug auf die Beziehung zu Drittländern fordern beide neben einem Ausbau der Exporte eine klare Regelung zur Anpassung der Importe an EU-weite Qualitätsstandards. Diese Position vertraten Deutschland und Frankreich auch im Rahmen der Verhandlungen während der Doha-Runde, die zum Ziel hat, die Interessen der Entwicklungsländer stärker auf dem Weltmarkt zu berücksichtigen. Für den Agrarsektor erstreckten sich die Forderungen der Entwicklungsländer auf drei zentrale Bereiche: die Reduzierung von Subventionen im Agrarsektor innerhalb der Industrienationen, die Abschaffung von Exportsubventionen sowie einen besseren Zugang für ihre Produkte zu den Märkten der Industrieländer durch den Abbau von Importquoten und Zöllen. Während der Verhandlungen, die 2008 scheiterten und ausgesetzt wurden, wandten sich Deutschland und Frankreich vor allem gegen den letzten Punkt der Öffnung des europäischen Marktes.

Politischer versus zivilgesellschaftlicher Diskurs

Der deutsch-französische politische und auch wissenschaftliche Diskurs sieht im Gegensatz zu den Forderungen der Entwicklungsländer die notwendige Antwort auf globale Probleme in einem wachsenden europäischen Agrarmarkt. Mit einer Steigerung der Produktivität des Agrarmarkts eröffne sich demnach

die Möglichkeit steigender Exporte in Länder mit einer geringeren eigenen Produktion und damit der Versorgung der Menschen vor Ort mit Nahrungsmitteln. Die Bekämpfung von Hunger und Armut wird dabei unter der Koordination von FAO und WTO über den freien Markt geregelt.

Gegen diese Argumentation stellen sich in den beiden großen Agrarländern Deutschland und Frankreich viele zivilgesellschaftliche Organisationen aus den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklungszusammenarbeit. Beispielhaft sind in diesem Zusammenhang der französische Zusammenschluss „Le Groupe PAC 2013“ und die deutsche Arbeitsgruppe Landwirtschaft und Ernährung des Forums Umwelt und Entwicklung zu nennen. Besonderes Gewicht haben darüber hinaus transnational erarbeitete Positionen zivilgesellschaftlicher Gruppierungen, wie sie unter anderem die Organisation ARC2020 und der europäische NGO-Verband Concord vorgelegt haben. Gemeinsam fordern diese Akteure, dass die GAP konsequenter an den europäischen entwicklungspolitischen Zielen ausgerichtet werden und die EU als größter Akteur des Weltagrarmarkts auch über Handelsbeziehungen hinaus internationale Verantwortung übernehmen muss. In den Augen deutscher und französischer Organisationen bedeutet dies, die weltweite Nahrungsmittelknappheit gerade nicht über steigende Exporte lösen zu wollen, sondern im Gegenteil diese einzuschränken, um die regionale Selbstversorgung mit Lebensmitteln zu fördern. Verschiedene Papiere, die als Antwort auf die Vorschläge der Kommission und europäischer Regierungen formuliert wurden, betonen, dass durch Direktzahlungen noch immer subventionierte Lebensmittel in Entwicklungsländer exportiert werden, was die lokalen Agrarmärkte zerstöre. Durch Absicherungen und Direktzahlungen an Landwirte können Lebensmittel aus Europa zu Preisen veräußert werden, die teilweise unter dem Produktionspreis liegen. Dem dadurch entstandenen Wettbewerbsvorteil können lokale Produzenten nichts entgegensetzen. Der Markt wird mit importierten Lebensmitteln gedeckt, was eine Förderung lokaler Landwirtschaft unnötig und vor allem unwirtschaftlich macht. Neben deutschen und französischen Organisationen betont auch der Internationale Fonds für ländliche Entwicklung (IFAD), dass die Förderung einer Grundnahrungsmittelproduktion vor Ort eine besonders wirksame Methode darstellt, um Hunger und Armut zu bekämpfen. Zentrale Forderung vieler zivilgesellschaftlicher Organisationen ist es daher, auch indirekte Exportsubventionen abzubauen und die Agrarmärkte in Entwicklungsländern zu stärken, zum Beispiel durch angemessene Zölle.

Erweiterung der deutsch-französischen Agenda: stärkere Anerkennung der internationalen Verantwortung

Deutschland und Frankreich haben in der Debatte um die Reformen der GAP ab dem Jahr 2014 gezeigt, dass sie in einer gemeinsamen Position die Möglichkeit einer nachhaltigen Einflussnahme auf die Agrarpolitik der EU sehen. In ihrem Einsatz für eine weiterhin starke GAP, die sich vermehrt an nachhaltigen Zielen orientiert und mehr Transparenz bietet, läuft die deutsch-französische Zusammenarbeit bereits intensiv und erfolgreich. Gerade

aufgrund des ebenfalls großen Engagements beider Länder in der Entwicklungszusammenarbeit und der damit verbundenen Förderung der ländlichen Entwicklung in Ländern mit Lebensmittelknappheit, wäre es wünschenswert, dass die deutsch-französische Zusammenarbeit in der Agrarpolitik auf eine gemeinsame Positionierung für mehr internationale Verantwortung im Agrarsektor ausgeweitet wird. Sowohl deutsche als auch französische zivilgesellschaftliche Organisationen haben zu diesem Thema bereits zahlreiche Vorschläge ausgearbeitet, die in diese gemeinsame Position mit einfließen könnten. In enger Absprache könnten beide Länder das Ziel einer weltweit positiven Entwicklung des Agrarmarkts in die Reformdebatte einbringen. Dazu wäre es notwendig, im Rahmen der europäischen Agrarpolitik weniger auf übermäßige Produktion für den internationalen Export zu setzen, sondern sich vielmehr auf die von Berlin und Paris geforderte Produktion von qualitativ hochwertigen und nachhaltig produzierten Lebensmitteln für den europäischen Markt zu konzentrieren.

Ebenso wäre es wünschenswert, dass Deutschland und Frankreich in Abstimmung mit zivilgesellschaftlichen Organisationen und unter Berücksichtigung der Interessen von Entwicklungsländern eine gemeinsame Position für die Regelung des globalen Agrarhandels entwickeln und so in einem starken Tandem zum positiven Abschluss der Doha-Runde beitragen. Dabei ist nicht unbedingt eine Öffnung des Marktes notwendig, die sich negativ auf den Agrarmarkt beider Länder auswirken könnte. Beide Länder sollten jedoch gemeinsam die Abschaffung jeglicher Formen von Exportsubventionen voranbringen, die für deutsche und französische Landwirte nur noch eine geringe Rolle spielen, sich aber in Entwicklungsländern sehr negativ auf die lokalen Agrarmärkte auswirken. Gleichzeitig sollte von Freihandelsabkommen mit Entwicklungsländern, die letztendlich nur einen einseitigen Profit für die europäischen Staaten zulassen, abgesehen werden.

In ihrer bisherigen Ausformung widerspricht die GAP teilweise den Zielen internationaler Entwicklungszusammenarbeit. Deutschland und Frankreich haben durch ihre Führungsrolle in der Europäischen Agrarpolitik die Möglichkeit, diese den entwicklungspolitischen Zielsetzungen auf internationaler Ebene anzupassen und gleichzeitig eine wirksame Agrarpolitik auf europäischer Ebene sicherzustellen.

Lina Brink ist Verantwortliche für Öffentlichkeitsarbeit und Publikationen bei Mehr Demokratie e.V. in Berlin, Aurélie Marx arbeitet im Büro des Präsidenten von Arte France in Paris. Der Text gibt ausschließlich die persönliche Meinung der Autorinnen wieder. Er ist im Rahmen des Projekts „Deutsch-französischer Zukunftsdialog“ entstanden, das von der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), dem Institut français des relations internationales (Ifri) und der Robert Bosch Stiftung gemeinsam organisiert wird.