



Reformen und Rhetorik

Bilanz der rot-grünen Agrar-Außenpolitik

von Rudolf Buntzel

Die Bilanz der internationalen Agrarpolitik von Rot-Grün fällt ambivalent aus. Sie hat viel zustande gebracht etwa bei der Gentechnik- oder Agro-Biodiversitätspolitik, aber auch bei der Leitliniendebatte zum Recht auf Nahrung. Darüber hinaus ist jedoch eine profilierte Welternährungspolitik nicht erkennbar gewesen. Auch bei der Seuchenpolitik wäre ein entwicklungs politisch sensibleres Vorgehen wünschenswert gewesen. Der folgende Artikel gibt einen Überblick über die unterschiedlichen Politikfelder, auf denen die rot-grüne Regierung international agrarpolitisch tätig gewesen ist und bewertet das Vorgehen und die von der Regierung mitgetragenen bzw. initiierten Beschlüsse aus zivilgesellschaftlicher Perspektive.

Die Versäumnisse bei der Krisenbewältigung von Rinderwahnsinn (BSE) schwemmte Renate Künast ins Amt, die Angst vor den Folgen der Vogelgrippe stand am Ende ihrer Amtszeit. Bezeichnenderweise sind beides Herausforderungen und Folgen globaler Natur. Seuchenpolitik ist, wie Agrarpolitik generell, entweder eine globale – oder keine. Zwischen BSE und Vogelgrippe lag die Agrarwende: vier Jahre rot-grüne Agrarpolitik unter dem Vorzeichen von Verbraucherschutz und Ernährung. Was hat die Agrarwende für die internationalen Agrarbeziehungen gebracht?

Grundsätzliche Wendetheorie

Die teuersten Krisen sind die, die man geleugnet hat. Wie ein roter Faden zieht sich durch Renate Künasts Politik der Paradigmenwechsel beim Umgang mit Herausforderungen und Krisen. Sie hat mit dem berufsständischen Gemaschel der Vorgänger Schluss gemacht. Jeder Skandal wurde früher erst einmal geleugnet und klein geredet, bis es absolut nicht mehr ging. Dann kam meistens eine Medienschelke hinterher.

Der konsequente Einsatz für das Vorsorgeprinzip in allen internationalen Verhandlungen, für die Nachhaltigkeit und für Qualitätssicherung („Klasse statt Masse“) zeichnet die Amtsperiode von Ministerin Künast aus, auch in der deutschen agrarpolitischen Außendarstellung. Das Engagement ihres Ministeriums für die weltweite Ernährungssicherung (FAO), für die multila-

terale Standardsetzung bei Lebensmittelrecht, Pflanzenschutz und Tierseuchen (Codex Alimentarius, IPPC, OIE), für multilaterale Umweltabkommen (Walfang, Fischerei, Forsten, Agro-Biodiversität, Biosicherheit) und für Welthandelsfragen wurde zweifellos erhöht (1). Renate Künast zeigte in diesem Politikfeld international Profil, setzte sich geschickt für gewisse Spezialfragen in Szene und kann für sich reklamieren, auch zu dem einen oder anderen internationalen Durchbruch wesentlich beigetragen zu haben. Das FAO-Mandat ihres Hauses erwachte aus seiner Erstarrung, die Verantwortung des Agrarministeriums für Welternährung wurde neu entdeckt. Bei den Agrarverhandlungen der Welthandelsorganisation (WTO) trat die Regierung nicht mehr nur allein im deutschen Eigeninteresse auf, sondern schrieb sich auch entwicklungspolitische Ziele aufs Banner. Und in der Weltumweltpolitik des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) wurde ein konsequenter Ökosystemansatz vertreten. In den vier Jahren der Künast'schen Amtszeit hat sich in ihrem Ministerium und bei der deutschen Agraraußenpolitik viel getan – mehr als man vielleicht erwarten durfte.

Der rot-grüne-Stabswechsel kam genau zur rechten Zeit, um die deutsche Agrarpolitik aus ihrer Verklemmung einer besitzstandswahrenden Provinzialität in die moderne Weltoffenheit einer Globalisierungsära zu überführen. Der Wechsel war überfällig und unabwendbar. Und seine konkrete Ausprägung hatte deutlich einen „grünen“ Anstrich.

Trotz Anerkennung des Erreichten, bleibt die Bilanz nicht ungetrübt. Stellt sich nur die Frage: Welcher Maßstab kann angelegt werden, um zu einer Wertung zu gelangen? Wie lässt sich internationales Engagement eines Ministeriums, in dem so vielfältige Außenbeziehungen angelegt sind wie beim BMVEL, einigermaßen fair messen? Deutet es zum Beispiel auf zu viel oder zu wenig Internationalität des BMVEL hin, wenn konstant über die letzten vier Jahre hinweg der Anteil der Presseerklärungen zu internationalen Themen bei rund 15 Prozent lag? Ist es für irgendetwas bezeichnend, wenn nur ganz wenige Reden der Ministerin zu internationalen Fragen im Internet des Ministeriums zu finden sind? Oder wenn der Agrarbericht der Bundesregierung zum Themenbereich 8 (Internationale Ernährungs- und Agrarpolitik) äußerst kryptisch und nichtssagend ausfällt? So bleibt nur der Mut zur subjektiven Einschätzung.

Erwartungen an eine internationale Agrarwende

Die Nichtregierungsorganisationen (NRO), die im Forum Umwelt und Entwicklung zusammenarbeiten, haben zu Beginn der Amtszeit von Ministerin Künast im Dezember 2001 ihre Forderungen an eine internationale Agrarwendepolitik dargelegt (2). Zu dreizehn Themenfeldern, angefangen von Landbaumethoden über die landwirtschaftliche Standortdebatte Deutschland bis hin zu Verbraucher- und Tierschutz, wurden die Grundsätze der Agrarwende entwicklungspolitisch durchbuchstabiert und Erwartungen an das internationale Engagement des BMVEL formuliert.

Bereits das Nachwort von Renate Künast zu dieser Studie war ernüchternd. Sie selbst setzte sich hier für ihre internationale Politik nur recht bescheidene Ziele: Durchsetzung des Rechts auf Nahrung, Erhaltung der hohen deutschen Standards für Lebensmittelsicherheit, Abbau der Benachteiligung der Entwicklungsländer im Weltagrarhandel, Kennzeichnung von Lebensmitteln für informierte Verbraucherentscheidungen. Gleichzeitig wies sie die Befürchtung der NRO zurück, dass es einen Interessenskonflikt zwischen hohen Standards bei uns und Handelschancen von armen Ländern geben würde.

Gemessen an diesen Zielen waren Renate Künast und ihr Ministerium relativ erfolgreich. Nimmt man allerdings die hohen Erwartungen der NRO als Grundlage, macht sich Enttäuschung breit:

- Was ist wirklich für die Ökologisierung der weltweiten Landwirtschaft getan worden?
- Wo sind die Fortschritte bei der internationalen Förderung des Ökologischen Landbaus?

- Ist genug geschehen, um die Agro-Biodiversität auf der Welt, die Rechte der Bauern an ihrem Saatgut und die Verhinderung der Biopiraterie zu gewährleisten?
- Sind wir erfolgreich gewesen, um die Regionalisierung, den Tierschutz und den Handel mit Umweltgütern im Einvernehmen mit den Entwicklungsländern als „Nicht-handelsbezogene Anliegen“ bei der WTO zu regeln?
- Haben wir wirklich unsere Schutzanliegen bei Tierseuchen und Lebensmittelsicherheit so vorgenommen, dass sie nicht von den armen Ländern als „nicht-tarifäre Handelshindernisse“ verstanden werden?
- Wo bleibt das klare strategische Bündnis bei den WTO-Agrarverhandlungen mit einer Gruppe von Entwicklungsländern?
- Hat sich unsere Agrarpolitik wirklich der Überprüfung gestellt, dass sie kohärent ist mit den Zielen der Armuts- und Hungerhalbierung des Millenniums- und Welternährungsgipfels?
- Sind wir einen Schritt weitergekommen mit der Konversion unserer Unterstützung der Landwirtschaft zugunsten der ländlichen Entwicklung in Armutsregionen der Welt?

Das Ministerium war sicherlich bei keiner dieser und vieler anderer Anfragen der NRO an eine internationale Agrarwendepolitik untätig, das kann man ihm nicht vorwerfen. Nur fragt sich, ob die Anstrengungen überzeugend waren. Oft handelte es sich um Maßnahmen auf Mikroebene, Projekte hier, ein wenig Gegensteuern durch technische Hilfe dort, singuläre Initiativen ab und zu. Doch reichte der Einsatz um zu sagen, dass das BMVEL alles in seiner Macht Stehende getan hätte? Hätte es mehr sein dürfen?

FAO-Engagement

Das entwicklungspolitische Mandat des BMVEL beschränkt sich auf seine Zuständigkeit für die FAO. Das verstärkte Engagement der Ministerin für die Welternährungsfragen fand unter der argwöhnischen Beäugung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) statt. Die Ressortabstimmung segelte knapp an der Konfliktgrenze entlang. Es ist dem persönlichen Einsatz der Ministerin Künast zu verdanken, dass ein Treuhandfond eingerichtet worden ist, aus dem jährlich acht bis zehn Millionen Euro für Projekte der Ernährungssicherheit geflossen sind.

Diese Maßnahme geht auf einen Bundestagsbeschluss vom 16. November 2001 zurück. Ganz unter dem Eindruck des Anschlags vom 11. September und dem Krieg in Afghanistan wurde die Zustimmung zur

Entsendung deutscher Truppen nach Afghanistan von den Grünen an die Auflage gebunden, dass die Bundesrepublik eine stärkere Rolle bei der Bekämpfung des Welthungers übernimmt. Auch hier der Vorsorgeansatz: Globale Sicherheit setzt Ernährungssicherheit voraus. Sprach Staatssekretär Matthias Berninger noch am Anfang von einer dreistelligen Millionensumme, die man hier aus bundesdeutschen Agrarmitteln für diesen Zweck „konvertieren“ wollte, ist immerhin ein mehr als nur symbolischer Betrag übrig geblieben. Für die bilaterale Zusammenarbeit der Bundesrepublik mit der FAO war dieses finanzielle Engagement, das zusätzlich zu dem Pflichtmitgliedsbeitrag bei der FAO gezahlt wird, ein erheblicher Impuls; er hat das Ansehen und den Einfluss Deutschlands bei der Welternährungsorganisation erheblich gestärkt.

Aus NRO-Sicht kann man sich natürlich fragen, was diese Entwicklungsprojekte des BMVEL für die dringend anstehenden großen politischen Weichenstellungen der Welternährungspolitik beitragen? Sicherlich sind es verdienstvolle Projekte, die mit diesem Programm in Afghanistan, Sierra Leone, Indonesien und Lesotho finanziert werden. Interessanter jedoch sind Projekte zu Umsetzungshilfen für das Recht auf Nahrung, wo deutsche Agrarpolitik und finanzielle Unterstützung enger zusammenhängen. So fördert das BMVEL z.B. das „Zero Fome“ (Null Hunger)-Programm in Brasilien mit einer Projektverlaufskontrolle durch die deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).

Das BMVEL reklamiert damit seine spezifische Kompetenz bei landwirtschaftlicher Entwicklungshilfe in Fragen der nationalen Ernährungssicherung. Während das BMZ und die GTZ, die früher viele Projekte der ländlichen Entwicklung durchgeführt haben, kaum noch im landwirtschaftlichen Bereich präsent sind, bedeutet das Engagement des BMVEL im Bereich der Ernährungssicherheit sicherlich ein kleines Gegengewicht zu dem vielseitig gescholtenen Rückgang der ländlichen/landwirtschaftlichen Entwicklungshilfe national und weltweit (3). Ob der Anspruch des BMVEL gerechtfertigt ist, dass die von ihm geförderten Projekte nun eine besondere Qualität haben, die sonst so in der Entwicklungshilfe nicht üblich ist, sei dahingestellt.

Nahrungsmittelhilfe und Dumping

Die erste spektakuläre Aktion, mit der sich Renate Künast als Ministerin im internationalen Politikbereich öffentlichkeitswirksam profilierte, war die höchst umstrittene Lieferung von 26.300 Tonnen tiefgefrorenen Rindfleischs aus den Überschussbeständen nach der BSE-Krise als Nahrungsmittelhilfe an das hungernde Nordkorea. Die grauenvollen Bilder der Verbrennung

von Tausenden von Rindern in Großbritannien sorgten für viel öffentliche Unterstützung für diese Aktion, während die entwicklungspolitische Fachwelt die Aktion unsinnig fand. Seitdem hat das BMVEL das politische Thema Nahrungsmittelhilfe neu entdeckt.

Das Interesse am Thema Entwicklungshilfe/tiefgefrorenes Fleisch hat Ministerin Künast aber zur Enttäuschung der NRO nicht durchgehalten. Weder hat sie sich auf den Vorschlag eingelassen, den von unserem Rindfleischdumping nach Russland betroffenen mongolischen Nomaden überschüssiges Fleisch von Tieren, die die Hirten sowieso nicht hätten über den Winter bringen können, für eine ähnliche Hilfsaktion nach Afghanistan oder als „Umweltgüter“ zu speziellen Bedingungen abzunehmen. Noch hat sich die Ministerin für den skandalösen Fall interessiert, wonach tiefgefrorene Hähnchenteile aus der EU die westafrikanischen Märkte überschwemmen und dort die gesamte kleinstbäuerliche Hühnerhaltung ruinierten; ein Fernsehinterview dazu schlug sie aus.

Angeblich hat das BMVEL die Fragen der problematischen Formen der US-Nahrungsmittelhilfe hoch auf die Agenda der WTO-Verhandlungen und der Neuverhandlungen zur Internationalen Konvention zur Nahrungsmittelhilfe gebracht. Ein Element dieses Engagements war die Konferenz „Politik gegen den Hunger II“, die das BMVEL im Herbst 2003 durchgeführt hat. Keiner kann bestreiten, dass in diesem Politikfeld die Bundesregierung einen Beitrag geliefert hat. Aber der aufgeklärte Beobachter der internationalen politischen Diskussionen zu diesem Thema vermag nicht wirklich die neuen inhaltlichen Impulse zu entdecken, die hierzu von Deutschland ausgegangen sind und die Debatte weitergeführt haben. Die Neuverhandlung der Nahrungsmittelhilfekonvention wurde auf einen Termin nach dem WTO-Vertrag vertagt, und der US-Senat hat die uralte Kritik der EU an den Dumpingkomponenten des US-Nahrungsmittelprogramms als mögliches Element einer WTO-Übereinkunft gerade kürzlich endgültig zurückgewiesen.

Eine gewisse Blauäugigkeit des BMVEL-Engagements zu diesem Thema ist nicht zu leugnen. Es befremdet, wenn das Ministerium über eigene Dumpingpraktiken der EU hinwegschaut, gegen internationalen Brauch Fleischüberschüsse als Nahrungsmittelhilfe in Szene setzt, und sich dann ein Randthema der WTO-Agrarverhandlungen auswählt, bei dem nur mit dem Finger auf die US-Amerikaner gezeigt werden kann.

WTO-Engagement

Das BMVEL hat seine Rolle im Rahmen der WTO-Verhandlungen immer wieder und nicht ohne Stolz betont.

Angeblich hat die Bundesregierung bei den WTO-Agrarverhandlungen der Doha-Runde ein besonderes Profil gezeigt. Zum einen bezieht sich dies auf das Zugeständnis der EU, die Exportsubventionen abzuschaffen. Zum zweiten vermelden das BMVEL und die Ministerin in verschiedenen Presseerklärungen, Reden und dem Agrarbericht, wie sehr sich die Bundesregierung einsetze für die Handelsinteressen der ärmsten Entwicklungsländer. Zum dritten wird die EU-Agrarreform als *die* großartige „Vorleistung“ für die WTO-Kompatibilität der EU-Agrarpolitik präsentiert.

Anfang Mai 2004 legten die EU-Kommissare Fischer und Lamy gemeinsam eine Offerte in Genf vor, in der sich die EU bereit erklärte, alle Exporterstattungen abzuschaffen, wenn die anderen Mitgliedstaaten der WTO ihrerseits auf Maßnahmen zur Ausfuhrförderung verzichten und wenn bei Fragen des Marktzugangs ein ausgleichender Kompromiss gefunden werde. Dieser Brief an alle WTO-Ländervertretungen hat tatsächlich eine Verhandlungsblockade gelöst und die Verabschiedung des Rahmenabkommens vom Juli 2004 ermöglicht. Angeblich geht diese Initiative auf Frau Künast zurück; sie habe Kanzler Schröder dieses Angebot vorgeschlagen, der sich dann erfolgreich bei dem EU-Treffen der Staatschefs dafür einsetzte. Die Ministerin kommentierte in der Presse diesen Vorstoß mit der Bemerkung, dass die EU nicht nur ihre eigenen Interessen verteidigen dürfe, sondern pro-aktiv agieren müsse (4).

Bei aller Kritik an der Konditionalität dieses Vorschlags und seiner technischen Unzulänglichkeit (denn ein Auslaufdatum ist nicht mitgeliefert worden) verdient die Initiative alle Anerkennung, wenn denn wirklich der Entscheidungsprozess so gelaufen ist. Aus höherer Warte betrachtet wurde aber hier nur eine Selbstverständlichkeit nachvollzogen, die längst überfällig war. Selbst bei diesem eigentlich unstrittigen Thema bleibt ein fader Nachgeschmack, wenn das BMVEL proklamiert: „Das schließt auch ein, dass in Deutschland weiterhin auch für den Export produziert wird. Auch international sind Märkte zu entwickeln und zu pflegen.“ (5) Wie kann ohne Wettbewerbsverzerrung exportiert werden, wenn 56 Prozent des Produktionswertes unserer Landwirtschaft staatlich bedingte Transfers sind?

Nicht ganz so durchsichtig ist dieses proklamierte uneigennütziges Auftreten der Bundesregierung für die Entwicklungsländer in den Agrarverhandlungen. Zwar tauchte in den Erklärungen der Ministerin öfters der Hinweis auf, dass sie sich besonders für die Schutzinteressen der Entwicklungsländer und für die weltweite Durchsetzung der „Alles-Außer-Waffen-Initiative“ (EBA) einsetze. Leider war davon in Genf nichts zu merken. Kein Entwicklungsland hat die spezielle Rolle der Bundesrepublik dort jemals hervorgehoben. Was hinter

den verschlossenen Türen der EU passiert, entzieht sich der Phantasie. Die EU hat sich jedenfalls bisher alles andere als aufgeschlossen für die sog. „Development Box“ gezeigt, das Konglomerat der Entwicklungsländerforderungen zu den eigenen Schutzinteressen. Die Verallgemeinerung von EBA ist eine Forderung an die anderen Industrieländer und kein Zugeständnis der EU mehr. Die Erwartung der NRO an das BMVEL, dass es mit neuen Verhandlungspaketen ein Bündnis mit gewissen Gruppen der Entwicklungsländer schmiedet, wobei immer Forderungen mit Zugeständnissen gleichzeitig zusammengebracht werden müssen, hat sich nicht erfüllt. Die öffentliche Rhetorik des BMVEL zu den Verhandlungen unterscheidet sich nicht von der aller anderen Hardliner: „keine Vorleistungen“, „jetzt müssen sich die anderen bewegen“, „es kann nicht sein, dass wir allein reformieren“ (6) usw. Hervorgetan mit guter Studienarbeit, eigenen Vorschlägen und Konkretisierungen zu den verschiedensten Elementen der Development Box hat sich das BMVEL jedenfalls nicht, wenigstens nicht nach außen. Sehr zum Leidwesen der NRO. Den Dialog mit den NRO zu WTO-Fragen hat das Ministerium seit der gegenseitigen Verstimmung von Cancún abgebrochen.

Zwischen den WTO-aktiven NRO und Ministerin Künast gab es seit Cancún eine Kluft. Als Frau Künast am Abend des Scheiterns der Ministerratstagung von Cancún den NRO vorwarf, sie würden an dem Abend „auf dem Rücken der Armen feiern“, taten sich Welten auf. Dahinter stand der Vorwurf, die NRO hätten sich zu einseitig auf die Seite der machtvollen „Gruppe der 20“ eingelassen, die es angeblich nur auf die Öffnung der europäischen Märkte abgesehen habe. Die NRO warfen der EU (und Renate Künast) vor, die Nord-Süd-Polarisierung provoziert zu haben, weil der mit den USA ausgekungelte Vorschlag zu einseitig die Interessen der hochgeschützten Nordlandwirtschaft verteidigt. Die Führerschaft der G-20 innerhalb der Gruppe der Entwicklungsländer wollten die Industriestaaten einfach nicht wahrhaben. Obwohl auch später Künast die konstruktive Rolle der G-20 anerkennen musste (7), wurde die Verstimmung mit den NRO niemals aufgearbeitet. Immer noch tritt das BMVEL rhetorisch auf verschiedene „Tellerminen“ der Verhandlungsdynamik, wenn es z.B. die „Differenzierung“ der Entwicklungsländer fordert oder die Vorzüglichkeit der EU-Agrarreform auch für die Entwicklungsländer anpreist.

Auch Vorbereitungsprozess und Ergebnis der BMVEL-Tagung „Politik gegen Hunger III – Liberalisierung des Agrarhandels – eine Lösung?“, die im Oktober 2004 in Berlin stattfand, hat zu Irritationen auf NRO-Seite geführt. In einem Brief an die Ministerin beklagt sich das Forum Umwelt und Entwicklung, dass die sehr einseitige und neoliberale Zusammenfassung, die

Nicolas Imboden vom IDEAS-Centre/Genf als Schlusswort gehalten hat, als Ergebnis der Tagung vom BMVEL veröffentlicht wurde. Ein Wort der Distanzierung oder Differenzierung durch das Ministerium von bestimmten Aussagen ist trotz Rückfrage durch die NRO nicht erfolgt – Aussagen wie z.B.: „Das Entwicklungsmodell, das am besten für die Ernährungssicherung in einer offenen Welt passt, ist ein Freihandelsmodell“, oder: „Eine nachhaltige Lösung im Rahmen des multilateralen Systems kann nicht auf defensiven Mechanismen und besonderen Behandlungen basieren“ (10). Wie passt dieses „Ergebnis“ der profilierten internationalen Tagung zu dem immer wieder proklamierten Ziel der Ministerin, sich für die Sonder- und Vorzugsregeln der Entwicklungsländer einzusetzen (11)?

Die Leistung von Renate Künast, die jüngste EU-Agrarreform und ihre spezifische Umsetzungsart in Deutschland über die Bühne gebracht zu haben, sei unbestritten. Vom verwaltungstechnischen Aspekt aus betrachtet war es wirklich eine radikale Reform. Nur handelspolitisch hat sie wenig gebracht, außer dass 20 Milliarden Euro umgeschichtet wurden von der Blauen in die Grüne Box – ein für die meisten Entwicklungsländer rein juristischer Trick. Für die Entwicklungsländer ist der reale Unterschied nicht groß, denn erstens wurden 74 Prozent aller EU-Unterstützungsmaßnahmen von der Reform gar nicht berührt. Zweitens hat sich dadurch das landwirtschaftliche Unterstützungsniveau realiter nur von 57 auf 56 Prozent gesenkt, d. h. dass auch weiterhin 56 Prozent der Einnahmen der EU-Landwirtschaft auf staatliche Intervention zurückgehen.

Juristisch mag es zutreffen, dass durch die Abkoppelung die EU-Agrarpolitik wahrscheinlich auch die zu erwartende Reduktionsverpflichtung der Doha-Runde bei dem Abbau des Unterstützungsniveaus die Deckelung der Blauen Box erfüllen kann. Die Reform aber als eine große „Vorleistung“ zu preisen, die die Entwicklungsländer aussöhnen soll mit der EU-Agrarpolitik, ist nicht gerechtfertigt. Diese Sichtweise verkennt völlig, wie umstritten auch die angeblich „geringere Handelsverzerrung“ der Blauen und der Grünen Box unter den Entwicklungsländern ist.

Völlig verquer liegen die Positionen der NRO mit denen des Ministeriums in der Frage der Handelspräferenzen für die LDC (Least Developed Countries). Die Kontroverse macht sich fest an den Reformvorschlägen der EU zur Zuckermarktordnung (8). Die Positionen der Entwicklungsländer (AKP und LDC zusammen), mit denen sich die NRO identifizieren, diffamiert das BMVEL mit dem Hinweis, die NRO wollten angeblich Quoten weltweit (9). Dabei geht es nur um die Rettung gewisser Quotenrenten für eine Übergangszeit. Künast hat sich für den Kommissionsvorschlag eingesetzt, der

zur Folge hätte, dass bis auf fünf LDCs alle anderen aus dem Regime der Handelspräferenzen durch die vorgesehenen massiven Preissenkungen herausfielen. Das Entstehen von Renate Künast für EBA entpuppt sich hier als kontraproduktiv für die ärmsten Entwicklungsländer.

Multilaterale Umweltabkommen

Überaus positiv sieht die Bilanz des BMVEL im Bereich der internationalen Umweltpolitik aus. Besonders hervorzuheben ist die internationale Gentechnikpolitik und das Agieren des BMVEL bei den Verhandlungen zur Umsetzung des „Cartagena-Protokolls zur Biosicherheit“ (CPB) sowie bei der „Codex Alimentarius-Kommission“ und der „Internationalen Pflanzenschutzkonvention“ (IPPC). In Entsprechung zu der nationalen Gentechnikpolitik hat die Bundesregierung auch international auf ein hohes Niveau der Vorsorge und Sicherheit hingewirkt. So hat das BMVEL bei der 1. Mitgliederversammlung der CPB in Kuala Lumpur 2004 eine Führungsrolle bei den Verhandlungen zum Artikel 18.2 des Cartagena-Protokolls eingenommen. Hier geht es um den umstrittensten Teil überhaupt, nämlich die Ausweisung von gentechnisch veränderten Inhalten bei internationalen Schiffsladungen. Würde der Beschluss gefasst, dass alle gentechnisch veränderten Stoffe, die sich in einem Cargo befinden, an der Grenze ausgewiesen werden müssen, wäre das System der USA, Kanadas, Argentiniens usw. gefährdet, wonach keinerlei Trennung oder Ausweisung von Gen-Produkten erfolgt. Die Bundesregierung hatte u.a. zu diesem Thema zum Auftakt der Verhandlungen zu einem Workshop nach Bonn eingeladen und dadurch großen Einfluss auf die Diskussion genommen.

Ohne auf Einzelheiten einzugehen, ist auch der bundesdeutsche Beitrag bei der Walfangkonvention und bei dem Abschluss bilateraler Fischereiabkommen mit Entwicklungsländern vorzüglich. Hier profilieren sich echt grüne Anliegen des Bestandschutzes und neue Ökosystemansätze, was bei diesen Themen auch nicht schwer fällt, weil wir selbst keine wirtschaftlichen Interessen beim Fischfang zu verteidigen haben.

Hervorragend ist auch der Einsatz des BMVEL bei den Themen der internationalen Agro-Biodiversität im Rahmen der FAO. Der sog. Saatgutvertrag (ITPGRFA = International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture) ist zwar alles andere als „ideal“, aber – so umstritten er auch ist – dem Verhandlungsgeschick der Bundesregierung ist es mit zu verdanken, dass er nicht gänzlich gescheitert ist und dass er jetzt völkerrechtlich gültig ist. Bei den Folgeverhandlungen setzt sich das BMVEL für die Stärkung der Bauernrech-

te am Saatgut, gegen Biopiraterie und für das System des Vorteilsausgleichs ein.

Der „Internationale Aktionsplan zur Erhaltung und Nutzung Pflanzengenetischer Ressourcen“ der FAO wurde auf einer Konferenz ausgehandelt, die von der Bundesregierung in Leipzig 1996 ausgerichtet wurde, also noch vor der Zeit von Ministerin Künast. Doch das ganze Thema lag auch danach der BMVEL-Führung sehr am Herzen, was sich z.B. in der Verabschiedung der nationalen Strategie zum Erhalt und zur Nutzung pflanzengenetischer Ressourcen zeigt. Profil zeigt die Bundesregierung auch mit Hilfe des besonderen Engagements der GTZ bei den laufenden parallelen Verhandlungen zu einem „Vertrag über Tiergenetische Ressourcen“ und einem Aktionsplan für deren Erhaltung und Nutzung.

Internationale Standardsetzungen

Das Profil der Ministerin schärfte sich in der BSE-Krise durch ihr konsequentes Eintreten für den Vorsorgeansatz. Praktisch läuft dieser Ansatz auf eine unabhängige Bewertung der Risiken hinaus sowie – davon streng getrennt – ein entsprechendes Risikomanagement und eine möglichst transparente Risikokommunikation. All das wurde deutschland- und europaweit administrativ und durch entsprechende institutionelle und verfahrensmäßige Reformen umgesetzt. Der Ansatz ist auch auf die internationalen Standardsetzungsforen des Agrar- und Ernährungsbereichs übertragen worden. Doch hier geht es nicht so schnell und umfassend.

Dem Vorsorgeansatz stehen noch eine Reihe von Hindernissen entgegen, u.a. die administrativ-technischen Schwierigkeiten vieler Entwicklungsländer, mit hochwissenschaftlichen Abläufen, Einrichtungen und Kosten von Monitoring, Rückverfolgbarkeit, Inspektion, Dokumentationsauflagen usw. umzugehen. Ohne ein erhebliches Engagement finanzieller und fachlicher Hilfe durch die reichen Staaten bleiben unsere hohen Schutzansprüche als weltweit gültige Standards eine Zumutung. Der Hinweis von Künast, dass hohe Schutzstandards den Entwicklungsländern selber am meisten dienen, ist zwar nicht falsch, aber auch wenig dienlich. „Trotz dieser Schwierigkeiten werden sich auch die Entwicklungsländer auf diese Probleme einstellen müssen“, führt lapidar eine Schrift des Ministeriums aus und verweist auf die Hilfe durch das GTZ-Projekt „Qualitätsverbesserung von Agrarprodukten“ (12).

Nur zu leicht kommt unser rigoroses Risikomanagement an die Grenze eines Eurozentrismus. Die internationale BSE-Politik ist dafür ein Beispiel. Erst hat die europäische Ernährungswirtschaft mit ihrer Art der intensiven Tierfütterung eine Seuche in die Welt ge-

setzt und das Risiko weltweit durch Tiermehl- und Lebendviehexporte verbreitet. Dann haben wir die rigiden Maßnahmen des Risikomanagements mit Hilfe des „Terrestrial Animal Health Codes“ der World Organisation for Animal Health (OIE) den anderen Ländern übergestülpt. Nebenbei haben wir noch die Weltrindfleischmärkte an den Rand des Zusammenbruchs gebracht und Millionen-Schäden völlig unbeteiligten Rinderhaltern in anderen Kontinenten aufgebürdet. Schließlich führte das Verfütterungsverbot von Tiermehl noch zum Abladen von europäischer Fleischschussware auf den Märkten Afrikas (13).

Es war aber niemals Politik des BMVEL, mit seiner internationalen Seuchenpolitik auch für die durch uns entstandenen Schäden irgendeinen Ausgleich zu zahlen. Wenn wenigstens erhebliche Mittel eingestellt worden wären, um technische Hilfe bei der Umsetzung des OIE-Codes zu leisten. Das einzige entwicklungspolitische Entgegenkommen war, dass sich Länder, die absolut BSE-unverdächtig sind, auf eigene Kosten zertifizieren lassen können. Sie sind dann von allen Auflagen befreit, die die anderen Länder, die Fleisch exportieren, auf sich nehmen müssen. Das BMVEL führt es als Erfolg an, dass es erfolgreich alle Angriffe auf dieses Hochkostensicherheitssystem der OIE abgewehrt hat. Statt zig Millionen in FAO-Projekte der Ernährungssicherung zu investieren, die nichts mit unserer eigenen Agrarpolitik zu tun haben, hätte das BMVEL sich vielleicht lieber im Feld der „Handelsbezogenen Technischen Hilfe“ (TRTA = Trade Related Technical Assistance) in viel größerem Umfang engagieren sollen.

Zurzeit der Vogelgrippe, wo die Quelle der Seuche nicht von uns ausgeht, sondern von Südostasien, sind wir schnell mit Handelsrestriktionen gegen den möglichen Import der Seuche bei der Hand. Wir wissen sehr wohl, wie wir einseitig und teilweise kompromisslos unsere Schutzinteressen zu verteidigen haben. Aber bei Namibia, das einwandfreies „deboned Rindfleisch“ liefern konnte, haben wir über einen langen Zeitraum die Versendung unserer Inspektoren für deren Zertifizierung verzögert.

Fazit

Die Bilanz der internationalen Agrarpolitik von Rot-Grün fällt durchaus ambivalent aus. Es gibt Bereiche, wo sie exzellent war, wie z.B. bei der Entstehung der Leitlinien zum Recht auf Nahrung, bei der internationalen Gentechnik- oder Agro-Biodiversitätspolitik. Bei der Seuchenpolitik ist ein entwicklungspolitisch sensibles Vorgehen durchaus einklagbar. Eine profilierte Welt-ernährungspolitik – außer dem Leitlinienprozess – ist nicht ausgeprägt. Das Entwicklungshilfeengagement

zur Ernährungssicherheit ist fragmentarisch, aber gewiss kaum zu tadeln. Das Agieren bei den WTO-Verhandlungen ist defizitär und nicht vermittelt. Die Zusammenarbeit mit den deutschen Organisationen der Zivilgesellschaft zu internationalen Fragen ist miserabel. Und dennoch: Rot-grüne Agraraußenpolitik hat viel zustande gebracht.

Anmerkungen

- (1) Zu den Abkürzungen: FAO = Welternährungsorganisation der Vereinten Nationen; OIE = World Organisation for Animal Health; IPPC = International Plant Protection Convention.
- (2) Rudolf Buntzel-Cano: *Agrarwende für uns – Wo bleibt der Süden?*! Bonn 2001 (www.forumue.de).
- (3) Vgl. dazu z.B. die Bundestagsanhörung des Ausschusses für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit am 20. April 2005, Ausschuss-Drucksache 15(18)-0414.
- (4) Vgl. *Agra-Europe*, 17. Mai 2004, *Europa-Nachrichten*, S. 2.
- (5) BMVEL: *Einen Traum verwirklichen – Eine Welt ohne Hunger und Unterernährung. Welternährungsgipfel 1996 – Fünf Jahre danach.* Bonn 2002, S. 14.
- (6) Vgl. z.B. BMVEL: „Künast: WTO-Agrarverhandlungen sind Grundlage für gerechteren Welthandel“, Pressemitteilung Nr. 257 vom 14. September 2005; oder auch: „Künast: WTO-Mitglieder müssen ihre Agrarpolitik kritische überprüfen“, Pressemitteilung Nr. 85 vom 7. April 2005; oder auch: „Künast sieht gute Chancen für WTO-Agrarabkommen“, Pressemitteilung Nr. 168 vom 5. Juli 2004.
- (7) Vgl. z.B. Pressemitteilung Nr. 267 vom 30. Oktober 2003, „Künast zieht positive Bilanz ihres Brasilien-Besuches“.
- (8) Vgl. hierzu die beiden Beiträge von Rudolf Buntzel-Cano und Ulrich Jasper im *Kritischen Agrarbericht 2005*, S. 98–102, 103–106.
- (9) AKP ist eine Abkürzung für Afrika, Karibik und Pazifik. Der Begriff AKP-Staaten bezeichnet zurzeit 77 Länder in dieser Region – zumeist frühere Kolonien von Frankreich und Großbritannien.
- (10) Vgl. BMVEL: *Bericht: Politik gegen Hunger III.* In: *Blickpunkt Welternährung*, 34. Jg. (FAO-aktuell), Nr. 11/2004, Nov. 2004, S. 10.
- (11) Vgl. z.B. Renate Künast: „WTO muss Beitrag zum Kampf gegen den Hunger leisten“. Eröffnungsrede der internationalen Konferenz „Politik gegen Hunger III“, 20. Oktober 2004.
- (12) BMVEL (Anm. 5), S. 12.
- (13) Vgl. Misereor/EED: *Die BSE-Krise und ihre internationale Dimension – Fragen und Antworten aus entwicklungspolitischer Sicht.* Aachen/Bonn 2002.

Autor

Dr. Rudolf Buntzel ist Volkswirt und war 23 Jahre lang Bildungsreferent des Evangelischen Bauernwerks in Württemberg. In dieser Zeit gründete er die Arbeitsgruppe Landwirtschaft und Ernährung des Forums Umwelt und Entwicklung. Gegenwärtig ist er Beauftragter für Welternährungsfragen beim Evangelischen Entwicklungsdienst (EED) in Berlin.



Evangelischer Entwicklungsdienst (EED)
 Büro Berlin
 Charlottenstr. 53/54
 10117 Berlin
 E-Mail: r.buntzel@gkke.org