

## *Entwicklungen & Trends 2013*

### **Kleinbäuerliche Landwirtschaft – zunehmend anerkannt, zu wenig gefördert**

von Tobias Reichert

Die Nahrungsmittelpreiskrise, die seit 2008 zu mehreren Höchstständen der Weltmarktpreise für Getreide geführt hat, hat den weltweiten Hunger nicht so stark gesteigert wie zunächst befürchtet. Die Weltlandwirtschaftsorganisation FAO schätzt, dass 2011 bis 2013 insgesamt 842 Millionen Menschen von Hunger und Unterernährung betroffen waren, 26 Millionen weniger als zwischen 2010 und 2012.<sup>1</sup> Seit dem Zeitraum 1990/92 ist die Zahl der Unterernährten insgesamt um 17 Prozent gesunken. Das Ziel des Welternährungsgipfels von 1995, die Zahl der Hungernden bis 2015 zu halbieren, wird damit weit verfehlt. Das weniger ehrgeizige Millenniums-Entwicklungsziel, den Anteil der Hungernden an der Gesamtbevölkerung zu halbieren, bleibt dagegen in Reichweite.

Der Welthungerindex der Welthungerhilfe,<sup>2</sup> in den neben der Kalorienversorgung auch Daten zur Unterernährung von Kindern und der Kindersterblichkeit eingehen, schätzt die Ernährungssituation in Eritrea, Burundi und den Komoren als besonders gravierend ein. Für Länder, in denen Bürgerkrieg herrscht, wie die Demokratische Republik Kongo, liegen keine Daten vor. Auch hier ist mit einem gravierenden Hungerproblem zu rechnen. In zwölf weiteren afrikanischen Ländern und in Indien wird die Lage als sehr ernst eingeschätzt.

Nach der im letzten Jahr überarbeiteten Methode zur Schätzung des Hungers, die auch auf frühere Jahre angewandt wird, ist die Zahl der Hungernden in Folge der Preiskrise 2007 nicht wieder angestiegen, sondern folgt weiter dem seit Anfang des Jahrtausends herrschenden langsam fallenden Trend. Eine Analyse des britischen Overseas Development Institute<sup>3</sup> kommt zu einem ähnlichen Ergebnis: Die Ernährungssituation von Kleinkindern hat sich trotz der drastisch höheren Preise in zwei Drittel der Länder, für die Daten vorliegen, verbessert. Der wahrscheinlich entscheidende Grund dafür ist, dass in vielen Schwellen- und Entwicklungsländern Einkommen und Beschäftigung auch während der Phase der hohen Preise gestiegen sind. Die besonders bevölkerungsreichen Länder China, Indien und Indonesien haben vom Weltmarkt relativ unabhängige Märkte. Entsprechend fiel der Preisanstieg auf den nationalen und regionalen Märkten deutlich geringer aus. In den stärker importabhängigen Ländern Afrikas ist seit dem Preisanstieg die Getreideproduktion jedoch deutlich angestiegen. Es ist anzunehmen, dass dies auch mit höheren Einkommen für die Haushalte im ländlichen Raum einhergeht: höhere Verkaufserlöse für Bauern und höhere Löhne für Landarbeiter. Belastbare Daten dazu gibt es

***Das Millenniums-Entwicklungsziel wird verfehlt werden ...***

***... aber die Zahl der Hungernden sinkt zumindest***

allerdings nicht. Der Produktionsanstieg deutet darauf hin, dass die zuvor niedrigen Importpreise Bauern daran gehindert haben, für die lokalen Märkte zu produzieren. In einigen Ländern haben wahrscheinlich auch die von den Regierungen eilig eingeführten Programme zur Förderung der lange vernachlässigten Grundnahrungsmittelproduktion relativ schnell Wirkung gezeigt.

### **Kleinbauern rücken weiter in den Mittelpunkt**

Obwohl der im Zuge des Preisanstiegs befürchtete drastische Anstieg des Hungers nicht eingetreten zu sein scheint, ist die politische Aufmerksamkeit für das Problem der Unterernährung auf internationaler und nationaler Ebene weiter relativ hoch. Auch wächst die Anerkennung für die kleinbäuerliche Landwirtschaft auf der internationalen Bühne weiter. Das Committee on World Food Security (CFS) verabschiedete auf seiner jährlichen Hauptversammlung Empfehlungen, mit denen Investitionen in bäuerliche Betriebe gefördert werden sollen.<sup>4</sup> Zusammen mit den Kleinbauern und ihren Verbänden sollen agrarpolitische Strategien entwickelt werden, wobei vor allem darauf zu achten ist, dass Frauen und ihre Interessen prominent vertreten sind. Dazu müssen Kleinbauern das Recht haben, sich demokratisch zu organisieren und ihre Interessen zu vertreten – und auch dabei sei auf eine angemessene Vertretung von Frauen und auch Jugendlichen zu achten, so die Empfehlung des Komitees. Die freiwilligen Leitlinien für die verantwortliche Verwaltung von Land, Fischgründen und Wald sollen umgesetzt werden, damit Kleinbauern und vor allem Kleinbäuerinnen klare und gesicherte Besitztitel für Land erhalten und das Management von Gemeingütern wie Weiden, Wasser und Wald verbessert wird. Der Zugang von Kleinbauern zu sicheren Absatzmärkten soll unter anderem dadurch verbessert werden, dass sie als Lieferanten für nationale Ernährungssicherheitsprogramme und öffentliche Einrichtungen wie Schulen und Krankenhäuser berücksichtigt werden. Um starken Preisschwankungen und der ungleichen Machtverteilung auf vielen Märkten entgegenzuwirken, sollten Regierungen in entscheidenden Situationen in den Markt intervenieren. Schließlich sollten auch Forschung und Schulung zu ökologischen und nachhaltigen Anbaumethoden ausgebaut werden.

**UN-Komitee empfiehlt  
Förderung bäuerlicher  
Landwirtschaft**

Einen wichtigen Schritt zur Anerkennung von Kleinbauern und ihren Organisationen ging die FAO im Umfeld des CFS-Treffens. Der FAO-Generaldirektor da Silva unterzeichnete ein formales Kooperationsabkommen mit La Via Campesina, dem weltweit größten Netzwerk von Kleinbauernorganisationen.<sup>5</sup> Die FAO will damit die Beteiligung von La Via Campesina an politischen Prozessen unterstützen und lokale Initiativen und Projekte entwickeln. Ziele sind die Förderung der kleinbäuerlichen, agrarökologischen Landwirtschaft und die Stärkung der Rechte von Kleinbauern am Zugang zu Land, Wasser und Saatgut.

**FAO kooperiert mit  
La Via Campesina**

Die zentrale Rolle der Kleinbauern wird auch von den Vereinten Nationen insgesamt anerkannt, die das Jahr 2014 zum Internationalen Jahr der Familienlandwirtschaft ausgerufen haben.<sup>6</sup> Damit soll vor allem das Bewusstsein für die Bedeutung der kleinbäuerlichen Familienlandwirtschaft für Ernährungssicherheit, Armutsbekämpfung, Beschäftigung im ländlichen Raum und das Management natürlicher Ressourcen gesteigert werden. Die Wirkung der von der UN ausgerufenen Jahre zu einem bestimmten Thema ist meist begrenzt. In diesem Fall könnte das insofern anders sein, als die Rolle der Kleinbauern wie beschrieben auch in anderen Zusammenhängen stärker wahrgenommen wird und 2014 die Diskussion darüber geführt wird, ob und in welcher Form es eine Nachfolge für die Millenniums-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals, MDG) geben wird, die auf 2015 terminiert sind, sowie eine Diskussion darüber, wie diese Ziele mit den »Zielen für nachhaltige Entwicklung« (Sustainable Development Goals, SDG) zusammenhängen, deren Ausarbeitung beim UN Entwicklungs- und Umweltgipfel 2012 in Rio de Janeiro beschlossen wurde. Es ist relativ wahrscheinlich, dass wieder Zielmarken für die Reduzierung des Welthungers definiert werden, die im Kontext der SDG mit Zielen zum Schutz und der Verbesserung landwirtschaftlicher Ressourcen wie Böden kombiniert werden könnten. Das UN-Jahr für die Familienlandwirtschaft könnte einen Beitrag dazu leisten, dass die Stärkung nachhaltiger kleinbäuerlicher Produktionssysteme sowohl als Instrument als auch als Indikator identifiziert wird.

**UN ruft Inter-  
nationales Jahr der  
Familienlandwirtschaft  
für 2014 aus**

Kleinbauern werden allerdings nicht nur von der Politik als wichtige Akteure wiederentdeckt. Auch die Agrarindustrie nimmt sie zunehmend als Absatzmarkt wahr: So bezeichnet

BayerCropScience Kleinbauern als »Rückgrat der Nahrungsmittelversorgung«,<sup>7</sup> allerdings bleiben deren Erträge heute deutlich hinter ihrem Potenzial zurück. Ursache sei »...der fehlende Zugang zu geeignetem Saatgut, Dünger, Pflanzenschutzmitteln, Maschinen, Know-how, Finanzmitteln, Infrastruktur und Handelsnetzen«. Bayer bietet sich an, hier Abhilfe zu schaffen. Ein Angebot, das bei vielen Entwicklungspolitikern in Industriestaaten und großen Stiftungen auf offene Ohren stößt (siehe Kasten)

### Indien startet neue Initiative gegen Hunger

Die indische Regierung hat, auch angesichts des bevorstehenden Wahlkampfes, beschlossen, den Verkauf von Getreide zu stark subventionierten Preisen deutlich auszuweiten.<sup>8</sup> Künftig soll dieser zwei Drittel der Bevölkerung zugutekommen. Mit dem Ankauf zu staatlich festgelegten Preisen sollen auch Lebensunterhalt und Einkommen der Bauern stabilisiert und unterstützt werden.<sup>9</sup> Das Programm wird von verschiedenen Seiten kritisiert. Liberale Ökonomen verweisen auf die Belastung des Staatshaushalts und hohe Effizienzverluste durch die Bürokratie. Kleinbauernverbände und Basisgruppen befürchten, dass vor allem intensiv wirtschaftende und vergleichsweise wohlhabende Betriebe profitieren.

Die entsprechende Verordnung sieht zwar vor, dass der Ankauf dezentralisiert werden und auch Grobgetreide wie Hirse umfassen soll, bisherige Programme haben sich aber stark auf Weizen und Reis konzentriert. Zudem wäre es für eine ausgewogene Nährstoffversorgung sinnvoll, auch andere Nahrungsmittel wie Milch, Obst und eiweißreiche Hülsenfrüchte (z. B. Linsen

**Staatlich festgesetzte Preise für Getreide**

*Benjamin Luig*

#### Hungerbekämpfung in Afrika – ein neuer »Business Case«

Konzerne des Agribusiness und der Ernährungsindustrie beanspruchen zunehmend, durch ihr Kerngeschäft einen direkten Beitrag zur Hungerbekämpfung zu leisten. In einer wachsenden Zahl an politischen Foren, etwa dem Global Forum for Food and Agriculture (GFFA) während der Grünen Woche, verbinden sie dies wirksam mit politischen Forderungen. Dem Anspruch folgen nun in jüngster Zeit konkrete Initiativen von Regierungen und multilateralen Organisationen, die Akteure wie BASF, Cargill, Nestlé oder Yara das Kerngeschäft erleichtern, mit dem meist abstrakt formulierten Ziel einen Beitrag zur Verbesserung der Ernährungssicherung zu leisten, vor allem in Afrika:

- *Grow Africa* ist eine gemeinsame Plattform des Weltwirtschaftsforums und der Afrikanischen Union (wobei einzelne Konzerne, vor allem Yara, eine herausgehobene Rolle spielen) mit dem Ziel, auf Länderebene private Investitionen zu stimulieren. Ein Beispiel sind die Wachstumskorridore in Tansania und Mosambik, die massiv in den Ausbau einer exportorientierten Infrastruktur investieren sowie Zugang zu Land vereinfachen und im Gegenzug Großinvestitionen des Agribusiness erwarten.

- Im Rahmen der 2008 ausgerufenen *G8 New Alliance for Food Security and Nutrition* verpflichten sich bislang zehn afrikanische Regierungen zu weitreichenden Reformen zur Verbesserung des Investitionsklimas für das Agribusiness, verbessertem kommerziellen Zugang zu Boden und zur Formalisierung des Saatgutsektors. Im Gegenzug erklären sich transnationale und afrikanische Konzerne und Banken vage zu Investitionen bereit, teilweise aufbauend auf *Grow Africa*.

- Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat gemeinsam mit der Bill-and-Melinda-Gates-Stiftung, BASF, Bayer, Syngenta und weiteren vorwiegend deutschen Unternehmen 2013 die *German Food Partnership* gegründet. Durch Öffentlich-Private Partnerschaften entlang von Wertschöpfungsketten im Grundnahrungsmittelbereich (Ölsaaten, Kartoffeln in Afrika, Reis in Asien) soll die Nahrungsmittelverfügbarkeit in den Zielregionen gestärkt werden.

- Weitere Instrumente, die das Investitionsklima für Konzerne des Agribusiness verbessern sollen, sind die *Benchmarking the Business of Agriculture*-Initiative der Weltbank (an der ▶

**Konzerne entdecken die Hungerbekämpfung als neues Geschäftsfeld ...**

**... und verlangen im Gegenzug Investitions-erleichterungen**

für das indische Nationalgericht Dhal) billiger zu machen.<sup>10</sup> Das Gesetz sieht dies aber nicht vor. Eine zusätzliche Problematik besteht darin, dass es nach den Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) nicht zulässig ist, mit dem Ankauf von Lebensmitteln für öffentliche Ernährungssicherheitsprogramme auch die Produzentenpreise zu stützen. Das Thema wird daher auf der 9. WTO-Ministerkonferenz Anfang Dezember 2013 im indonesischen Bali prominent verhandelt (nach Redaktionsschluss dieses Agrarberichts).

### Doha-Runde der WTO zeigt wieder Lebenszeichen

**Einigung bei zentralen Themen noch nicht absehbar**

In den seit 2008 faktisch auf Eis gelegten Verhandlungen der 2001 begonnenen Doha-Runde in der WTO gibt es erste Anzeichen einer Bewegung. Eine Einigung auf die meisten umstrittenen Themen der Verhandlungsagenda, die von der Marktöffnung für Industrie- und Agrargüter sowie Dienstleistungen bis zu Regeln für Subventionen und Maßnahmen gegen Dumping reicht, ist weiter nicht absehbar. Bei Redaktionsschluss schien es allerdings wahrscheinlich, dass auf der 9. Ministerkonferenz Anfang Dezember 2013 zumindest ein Abkommen über ausgewählte Fragen erzielt werden kann.<sup>11</sup> Im Vordergrund stehen dabei administrative Handelserleichterungen (Trade Facilitation), mit denen bürokratische Prozesse beim Grenzübergang abgeschafft oder beschleunigt werden sollen.

Auch landwirtschaftliche Themen werden in Bali eine Rolle spielen. Indien hatte im Vorfeld mit Unterstützung der G33-Gruppe von Entwicklungsländern mit überwiegend kleinbäuerlicher Landwirtschaft gefordert, dass es leichter möglich werden müsse, die für nationale Er-

sich die *G8 New Alliance* orientiert) oder das *Policy Framework for Investment in Agriculture (PFIA)* des OECD-Sekretariats, das Regierungen wie Burkina Faso und Tansania nutzen.

■ Die *African Agribusiness and Agro-Industries Development Initiative (3ADI)* baut auf der Abuja-Erklärung 2010 auf, in der Staatschefs und Minister aus 44 afrikanischen Ländern das Ziel einer vom Agribusiness getriebenen Entwicklung unterstrichen haben. Die UN-Organisation für industrielle Entwicklung (UNIDO), die FAO und der Internationale Fonds für ländliche Entwicklung (IFAD) haben im Rahmen der Initiative den *AgAdvance Fonds* entwickelt, der erhebliche öffentliche Gelder und bis zu einer halben Milliarde US-Dollar privaten Kapitals bündeln und investieren will.

Hinter diesen Initiativen zeichnet sich ein neues Paradigma der Agrarentwicklungspolitik ab, in der nicht die Frage nach der Wertschöpfung in bäuerlichen Betrieben im Mittelpunkt steht, sondern die Einbindung bäuerlicher Betriebe in konzerndominierte Ketten. Dabei wird davon ausgegangen, dass Regierungen nicht mehr nur aus makroökonomischer Perspektive für ein adäquates Investitionsklima zu sorgen haben, sondern auch mikroökonomische Investitionsbarrieren beiseiteräumen und statt an abstrakten Entwicklungsstrategien permanent an der Effizienzstei-

gerung ihrer Institutionen und Regeln arbeiten sollen.<sup>12</sup>

Diese Annahmen sind extrem problematisch. Erstens ist die Integration in konzerndominierte »high-level«-Wertschöpfungsketten nur etwa zehn bis 25 Prozent der kleinbäuerlichen Haushalte möglich, die ein Mindestmaß an Kapitalausstattung mitbringen.<sup>13</sup> Zweitens werden informelle Märkte in den oben genannten Initiativen einseitig als Barriere für die Entwicklung des Privatsektors betrachtet, statt ihre Potenziale und ihre große Bedeutung für die Mehrheit von Kleinbauern zu sehen.<sup>14</sup> Drittens sind von Agrarchemiekonzernen dominierte Konzepte ökologisch nicht nachhaltig.<sup>15</sup> Viertens bedroht dieses Modell vor allem dann das Recht auf Nahrung, wenn, wie im Kontext der *G8 New Alliance*, die Reforminteressen des Agribusiness den bäuerlich verbreiteten Praktiken und Strukturen wie dem informellen Tausch von Saatgutsorten und den gewohnheitsrechtlichen Landbesitz- und Bewirtschaftungssystemen entgegenstehen.<sup>16</sup>

**Neues Paradigma der Agrarentwicklungspolitik ...**

**... die Einbindung bäuerlicher Betriebe in konzerndominierte Wertschöpfungsketten**



**Benjamin Luig**  
Referent für Agrarpolitik und Ernährung beim Katholischen Hilfswerk Misereor

Mozartstr. 9, 52064 Aachen  
E-Mail: benjamin.luig@misereor.de

nahrungssicherheit und für Lagerhaltung benötigten Lebensmittel zu staatlich festgelegten Preisen anzukaufen. Das WTO-Agrarabkommen schreibt vor, dass der Ankauf nur zu Marktpreisen erfolgen darf, um zu verhindern, dass indirekt Preispolitik betrieben wird. Die G33 fordert, dass staatlich festgelegte Preise, die über dem Marktpreis liegen, dann nicht als handelsverzerrende Unterstützung definiert werden, wenn der Einkauf vor allem von Bauern mit niedrigem Einkommen und geringem Zugang zu Ressourcen erfolgt. Dies hätte eine Veränderung des Agrarabkommens der WTO erfordert, und in den Verhandlungen im Vorfeld der Ministerkonferenz wurde deutlich, dass gerade die Industriestaaten dazu nicht bereit sind. Als Kompromiss wurde eine sogenannte »Friedensklausel« vereinbart, in der sich alle WTO-Mitglieder verpflichten, in den nächsten vier Jahren keine Beschwerde gegen ein Ernährungssicherheitsprogramm eines anderen Mitglieds zu führen, auch wenn es eine Verletzung der WTO-Verträge vermutet. Damit kann jedenfalls Indien sein oben dargestelltes Gesetz umsetzen, ohne mit einem Konflikt in der WTO rechnen zu müssen. Was dann in vier Jahren geschieht, soll auf der Ministerkonferenz 2017 entschieden werden.

Der agrarpolitische Spielraum der Entwicklungsländer soll zudem erweitert werden, indem klargestellt wird, dass auch Programme zur Landreform, zur Ausstellung von Eigentumstiteln, Vorbeugung gegen Flut und Dürre, ländlicher Beschäftigung und ähnliches zur »höchstens minimal handelsverzerrenden« Kategorie der allgemeinen Dienstleistungen für die Landwirtschaft zählen, und damit durch die WTO nicht beschränkt werden.

Einigung zeichnet sich auch in der Frage ab, wie die für einige Produkte bestehenden Quoten für den Marktzugang zu niedrigeren Zöllen besser ausgenutzt werden können. Schließlich wird eine politische Erklärung erwartet, in der sich Mitglieder wie die EU, die nach den derzeit geltenden Obergrenzen noch einige Milliarden Euro für Exportsubventionen zahlen dürften, dazu verpflichtet, diesen Spielraum nicht voll auszuschöpfen. Da die EU ihre Exportsubventionen derzeit komplett eingestellt hat, müsste sie dem zustimmen können, auch wenn das Instrument für »Marktkrisen« in der EU erhalten bleibt. Ausgaben in Milliardenhöhe sind dafür praktisch ausgeschlossen.

### **Bilaterale vs. multilaterale Abkommen – oder beides?**

Für die WTO wäre es ein wichtiges Signal, wenn es nach mehr als zehn Jahren erstmals gelänge, Vereinbarungen über neue Handelsregeln zu treffen. Auch wenn sie von recht begrenzter Reichweite sind. Angesichts neuer Initiativen wie der Transpazifischen Freihandelszone, über die zwölf Länder einschließlich der USA, Australien, lateinamerikanischen und südostasiatischen Länder verhandeln, und den im Sommer 2013 begonnenen Verhandlungen über ein Handels- und Investitionsabkommen zwischen den USA und der EU (TTIP) droht die WTO als Forum zur Regelsetzung an den Rand gedrängt zu werden. Die voraussichtliche Einigung in Bali wird dieses Risiko für die WTO noch nicht beseitigen, sie aber zumindest als Akteur im Spiel halten.

Auch die bilateralen und regionalen Freihandelsinitiativen sind noch lange nicht in trockenen Tüchern. Im Gegenteil tauchen gerade im vier Kontinente umspannenden Trans-Pacific Partnership (TPP) viele Konflikte wieder auf, die auch in der WTO nicht oder nur mühsam beigelegt werden konnten. Auch die seit Jahren stagnierenden Handelsverhandlungen der EU mit afrikanischen Ländern und Indien verdeutlichen dies, da eine Einigung hier kaum abzusehen ist. Eine besondere Rolle könnte das TTIP spielen, das bei einem erfolgreichen Abschluss mit den USA und der EU die größten Wirtschaftsböcke in einer Freihandelszone vereinen würde. Auch für die Landwirtschaft ist es potenziell von großer Relevanz. Zum einen würden in einem Freihandelsabkommen noch bestehende Zölle für fast alle Produkte abgeschafft. Gerade bei Fleisch und Milchprodukten sowie Getreide hat die EU noch einen relativ hohen Außenschutz. Zum anderen sollen Standards für Lebensmittel und deren Produktionsverfahren angeglichen oder gegenseitig anerkannt werden. EU-Kommission und Mitgliedstaaten werden nicht müde zu betonen, dass dies keine Senkung der EU-Standards zur Folge haben wird und auch die Zulassungsverfahren für gentechnisch veränderte Pflanzen unverändert bleiben. Auf der anderen Seite fordern Agrarlobby und einflussreiche Abgeordnete und Senatoren in den USA natürlich gerade hier besseren Marktzugang.

**WTO-Mitglieder einigen sich auf »Friedensklausel«**

**Größere agrarpolitische Spielräume für Entwicklungsländer geplant**

**Droht der WTO das Abseits?**

**Freihandelsabkommen zwischen der EU und den USA**

**Erste Einigung der EU  
mit Kanada**

Wie eine Einigung aussehen könnte, wird mit den Mitte Oktober 2013 vereinbarten Grundzügen des Freihandelsabkommens zwischen der EU und Kanada deutlich: Darin sollen die Zölle für Getreide nach einer Übergangsfrist abgeschafft werden, für Fleisch und Milchprodukte bleiben sie dagegen erhalten. Der gegenseitige Marktzugang wird dadurch verbessert, dass die Mengen angehoben werden, die zollfrei eingeführt werden dürfen. Kanada wird nach in Kraft treten des Abkommens 29.000 statt bisher 13.000 Tonnen Käse aus der EU zollfrei auf den Markt lassen. Die EU steigert im Gegenzug die Quote für kanadisches Rindfleisch auf 50.000 und die von Schweinefleisch auf 81.000 Tonnen.<sup>17</sup> Obwohl EU-Kommission und kanadische Regierung schon einen Erfolg vermelden, schränken sie gleichzeitig ein, dass das Abkommen noch »fine-tuning« benötige, eine wirklich abschließende Einigung also noch nicht besteht. Bei Gentechnik und anderen Standards ist noch nichts über Zugeständnisse der EU an Kanada bekannt.

**Einigung auf GAP-Reform: Für Welthandel und Entwicklung nichts Neues**

**GAP-Reform: Kaum  
Auswirkungen auf  
Entwicklungsländer**

Die für die europäischen Bauern wichtigste Weichenstellung für die nächsten Jahre, die im Herbst beschlossene Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU, wird international und für Entwicklungsländer kaum Auswirkungen haben. Die Bestimmungen zum »Greening« der Direktzahlungen sind so schwach, dass nicht von einem messbaren Rückgang von Produktion und Exporten auszugehen ist. Da im Rahmen des Fruchtwechsels darauf verzichtet wurde, den Anbau von bodenverbessernden Leguminosen vorzuschreiben, werden diese nicht in größerem Umfang importiertes Sojaschrot als Futtermittel ersetzen. Ohnehin wird die GAP-Reform die Tierproduktion, und damit den für die europäischen Exporte mit Abstand wichtigsten Sektor, kaum betreffen. Wichtig wird hier die schon seit Längerem beschlossene Abschaffung der Milchquote im Jahr 2015.

Ein kleiner Lichtblick ist, dass Exporterstattungen für alle Produkte auf null heruntergefahren werden. Allerdings behalten sich Kommission und Mitgliedstaaten vor, das Instrument im Falle von Marktkrisen wieder einzuführen. Dass das Ende der Milchquote zu einer solchen führen wird, ist zumindest nicht unwahrscheinlich.

● **Schwerpunkt »Tiere in der Landwirtschaft«**

## **Ein Anfang ist gemacht**

Die EU auf dem Weg zu einer nachhaltigen Fischerei –  
ein Kommentar aus entwicklungspolitischer Sicht

von Francisco J. Mari

**EU bleibt in hohem  
Maße abhängig von  
Fischimporten**

Im Gegensatz zur Agrarreform kann man bei der EU-Fischereireform von wirklich substantiellen Ergebnissen im Hinblick auf eine nachhaltigere Befischung der europäischen Fischgründe sprechen.<sup>18</sup> Die Chance ist da, dass sich in zehn Jahren einige Fischbestände in Nordsee und Atlantik wieder erholt haben. Wenn nicht wieder einzelne EU-Mitgliedsländer bei der Umsetzung der festgeschriebenen Regelungen, wie einer verbindlichen Befischung nach dem System des höchstmöglichen Dauerertrages (MSY) oder dem Rückwurfverbot für Beifang, mit eigenen kreativen Wegen die Umsetzung dieser Ziele umgehen. Die Gefahr besteht am Mittelmeer eher als an Nord- und Ostsee. Aber an der Abhängigkeit der EU von Fischimporten wird sich dennoch nicht viel ändern. Schon jetzt werden 60 Prozent des in der EU konsumierten Fisches außerhalb der europäischen Gewässer gefangen – immer seltener von Schiffen unter EU-Flagge.

## Gleiche Standards – auch jenseits der Grenzen

Dennoch ist es schon ein Erfolg, dass in der Reform nun auch die Bestimmungen für diese »externen« Fangaktivitäten der EU-Fangflotte in das Regelwerk mit aufgenommen wurden. Damit gelten sämtliche Regelungen für die Fischerei innerhalb der europäischen Gewässer auch für die industrielle Fischerei der EU in allen anderen Weltmeeren. Dies war eine der Hauptforderungen der Entwicklungs- und Umweltorganisationen. Dadurch wird es möglich, dass in Zukunft die oft kritisierten EU-Fischereiverträge mit Entwicklungsländern alle Bestimmungen zu Fangtechniken, Beifang oder eben dem MSY beinhalten müssen, die auch innerhalb der EU vorgeschrieben sind. Verstöße durch EU-Fangschiffe würden auch den Verlust der Fanglizenz in der EU nach sich ziehen, was sich Schiffseigner in der Regel nicht leisten können.

Weitere wichtige Regelungen in der sogenannten »Externen Dimension« der EU-Fischerei betreffen die Berücksichtigung der Bedeutung von Fischfang und Fischprodukten für die Entwicklungsländer selbst. Zum Beispiel ist der wissenschaftliche Nachweis zu führen, dass die Zielart, die die EU-Industrie befischen möchte, wirklich »unterfischt« ist, also noch ausreichend Fisch da ist, damit die Trawler ohne den Bestand zu gefährden auf Fang gehen können.

Bei dieser Entscheidung, die von den Partnerländern getroffen wird, soll in Zukunft vollkommene Transparenz bei den Verhandlungen gelten und die Vertreter der Kleinfischerei und Zivilgesellschaft mitbeteiligt werden. Fischarten, die zur Ernährungssicherheit dienen oder den Lebensunterhalt der Kleinfischer sichern, sollen besonders geschützt werden und nur in Ausnahmefällen Teil von Fischereiverträgen werden. Schiffe unter EU-Flagge dürfen in Entwicklungsländern mit solchen »Fischereipartnerschaftsverträgen« nur unter deren Bedingungen fischen. Wenn die Schiffseigner umflaggen, um mit Privatlizenzen weiterzufischen, verirken sie für zwei Jahre das Recht, wieder ins EU-Fangregister aufgenommen zu werden und können in der EU solange nicht auf Fang fahren.

In einem Punkt wurden nur minimale Verbesserungen erzielt. Auch in Zukunft wird der europäische Steuerzahler jährlich fast 200 Millionen Euro dafür bezahlen, dass die EU-Fangflotte vor allem Thunfisch in aller Welt fängt. Dies zahlt die EU direkt an die Länder, die den EU-Schiffen ihre Gewässer zur Verfügung stellen. Zumindest wurde der zusätzliche Betrag, den die Schiffseigner an die Entwicklungsländer zahlen, erhöht. Schon seit einiger Zeit müssen die Empfängerländer nachweislich einen festgelegten Anteil der Subventionen für den Aufbau und die Unterstützung der eigenen Fischerei verwenden. Diese Mittel, so beklagen viele Kleinfischerverbände, mit denen Brot für die Welt für eine entwicklungspolitisch kohärente EU-Fischereipolitik eingetreten ist, kamen bisher nicht bei ihnen an. In Zukunft soll die Verwendung dieser EU-Mittel in gemeinsamen Kommissionen unter Beteiligung der Zivilgesellschaft besser überprüft werden.

Die EU-Kommission scheint es mit der Umsetzung der Reform wirklich ernst zu meinen. Das neue Fischereiabkommen zwischen der EU und Mauretanien, das im Oktober 2013 nach heftigen Auseinandersetzungen mit der spanischen und deutsch-niederländischen Fischereiindustrie im EU-Parlament beschlossen wurde, enthält im Vorgriff auf die Reformvorgaben schon viele dieser ökologisch und sozial nachhaltigen Bestimmungen. Beim Abbau der EU-Fangkapazitäten oder bei der weiter geltenden Subventionierung von Schiffsdiesel gab es hingegen kaum Fortschritte, zumindest konnten aber weitergehende Subventionsansprüche abgewehrt werden.

Ein Anfang ist gemacht, in der Hoffnung, dass nach dem Ende der 2014 auslaufenden Amtszeit von Kommissarin Maria Damanaki, die es als erste gewagt hat, sich mit der Fischereiindustrie anzulegen, bei der Umsetzung der Reform in Kommission und Rat dieser begonnene Weg einer weltweiten nachhaltigen Nutzung der Fischereiresourcen weiter verfolgt wird. Der letzte FAO-Bericht zum Zustand der Weltmeere hat aufgezeigt, wie nahe wir an einem unwiederbringlichen Verlust vieler Speisefischarten sind. Eine Katastrophe für fast 500 Millionen Menschen, die vom Fischfang leben, und für über zwei Milliarden Menschen, für die Fisch eine der wichtigsten Eiweißquellen ist.

## Aquakultur kein Allheilmittel

Aquakultur, wie sie in der Fischereireform als Allheilmittel für die zukünftige Versorgung mit Fischprodukten propagiert wird und in der EU, auch in Deutschland, zu großen Fischmastan-

**Fischfang auch außerhalb der EU geregelt**

**Kleinfischerei und Zivilgesellschaft werden mitbeteiligt**

**Subventionen erreichen nicht die Kleinfischer**

**EU-Kommission meint es ernst**

lagen führen soll, ist eine Sackgasse und wird von den Umwelt- und Entwicklungsverbänden nicht als sinnvolle Alternative zu der Überfischung der Meere gesehen. Denn schon heute steigen bereits die Preise für Fischmehl als Futter für die Fischmast. Fischmehl wird jedoch immer mehr aus pelagischen Arten gewonnen, die lebenswichtig für die Küstenbevölkerungen sind. Auf diese Weise beeinträchtigen die Aquakulturen bei uns – über die Fütterung der in Aquakulturen gehaltenen Fische – auch die Lebensgrundlagen ferner, auf den Fischfang angewiesener Küstengemeinschaften.

#### Anmerkungen

- 1 FAO, IFAD and WFP: The state of food insecurity in the world 2013. The multiple dimensions of food security. Rome 2013.
- 2 Welthungerhilfe, International Food Policy Research Institute, Concern Worldwide (Hrsg.): Welthunger Index 2013. Bonn 2013.
- 3 S. Wiggins and S. Keats: Looking back, peering forward. Food prices and the food price spike 2007/08. Overseas Development Institute (ODI). London 2013.
- 4 Committee on World Food Security: Report, Fortieth session, 7.–11. October 2013. Rome 2013.
- 5 FAO: FAO will cooperate with La Via Campesina, the largest movement of small-scale food producers in the world, 4. October 2013. Rome 2013.
- 6 FAO (2013): The international year of family farming ([www.fao.org/family-farming-2014/en](http://www.fao.org/family-farming-2014/en)).
- 7 BayerCropScience: »Kleinbauern sind das Rückgrat der Nahrungsmittelversorgung«. Pressemeldung vom 5. November 2013.
- 8 B. Lal: Food security ordinance – analysis and recommendations. ActionAid India. New Delhi 2013.
- 9 The Gazette of India: The national food security ordinance of 2013, No. 7 of 2013, Ministry of Law and Justice. New Delhi 2013.
- 10 A. Kazmin: Delhi pushes through right-to-food programme as hunger persists. Financial Times, 3. July 2013.
- 11 International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD): WTO Ag talks: Negotiators close to final Bali deal. In: Bridges Weekly 17/39 (2013), pp.1–4.
- 12 M. Roepstorff et al.: The new policy space. In: K. Yumkella et al. (Eds.): Agribusiness for Africa's prosperity. Vienna 2011, pp. 278–299.
- 13 D. Seville et al.: Under what conditions are value chains effective tools for pro-poor development? Report for the Ford-Foundation 2011 (<http://pubs.iied.org/pdfs/16029IIED.pdf>).
- 14 B. Vorley: Meeting small-scale farmers in their markets. Understanding and improving the institutions and governance of informal agri-food trade. London 2013 (<http://pubs.iied.org/pdfs/16548IIED.pdf>).
- 15 Forum Umwelt und Entwicklung: The new alliance for food security and nutrition in Africa: Is the initiative by the G8 countries suitable for combating poverty? Berlin 2013.
- 16 Zum Ganzen siehe Forum Umwelt und Entwicklung (Hrsg.): »Business Case« Hungerbekämpfung. Der fragwürdige Beitrag von Agribusiness und Nahrungsmittelindustrie zur Ernährungssicherheit. (Autor: Benjamin Luig). Berlin 2013 ([www.misereor.de/fileadmin/redaktion/Business\\_Case\\_Hungerbekämpfung\\_web.pdf](http://www.misereor.de/fileadmin/redaktion/Business_Case_Hungerbekämpfung_web.pdf)).
- 17 Canadian Broadcasting Corporation: Summary of Canada-EU free trade deal tabled. 29. October 2013 ([www.cbc.ca/news/politics/summary-of-canada-eu-free-trade-deal-tabled-1.2286695](http://www.cbc.ca/news/politics/summary-of-canada-eu-free-trade-deal-tabled-1.2286695)).
- 18 Zur EU-Fischerei-Reform siehe auch den Beitrag von Bernd Voß in diesem Agrarbericht (S. 38–40).



**Tobias Reichert**

Referent für Welthandel und Ernährung bei Germanwatch e.V.

Schiffbauerdamm 15, 10117 Berlin  
E-Mail: [reichert@germanwatch.org](mailto:reichert@germanwatch.org)



**Francisco J. Mari**

Referent für Agrarhandel und Fischerei bei Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst

Caroline-Michaelis-Str. 1, 10115 Berlin  
E-Mail: [francisco.mari@brot-fuer-die-welt.de](mailto:francisco.mari@brot-fuer-die-welt.de)