

Brüssel, den 25. Juni 2025
(OR. en)

10834/25

AGRI 308
FAO 32

BERATUNGSERGEBNISSE

Absender:	Generalsekretariat des Rates
Empfänger:	Delegationen
Nr. Vordok.:	10097/25
Betr.:	Positionspapier der EU zu institutionellen Fragen im Rahmen der FAO, die auf der 44. Konferenz der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) behandelt werden (Rom, 28. Juni bis 4. Juli 2025)

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Positionspapier der EU im Hinblick auf die 44. Konferenz der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) (Rom, 28. Juni bis 4. Juli 2025), das der Rat (Landwirtschaft und Fischerei) auf seiner Tagung am 23. Juni 2025 gebilligt hat.

Positionspapier der EU im Hinblick auf die 44. Konferenz der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) (Rom, 28. Juni bis 4. Juli 2025)

Einleitung

Die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) spielt als unparteiische und von Mitgliedern geleitete Organisation der Vereinten Nationen eine Führungsrolle bei den multilateralen Bemühungen zur Beseitigung des Hungers und aller Formen der Mangelernährung und zur Gewährleistung von Ernährungssicherheit und Ernährung für alle sowie bei der Bekämpfung von Armut, unter anderem aufgrund ihrer Verantwortlichkeiten hinsichtlich der Unterstützung ihrer Mitglieder bei der Umsetzung der Agenda 2030 insbesondere im Hinblick auf das Ziel 2 für nachhaltige Entwicklung und die anderen Ziele für nachhaltige Entwicklung, die mit ihrem Mandat verknüpft sind. Als wichtigste globale wissensbasierte Organisation für nachhaltige Land- und Forstwirtschaft, Fischerei und Aquakultur kann die FAO zudem einen wichtigen Beitrag dazu leisten, dass der Wandel hin zu nachhaltigen Lebensmittelsystemen vorangetrieben wird und in dieser Hinsicht die untrennbar miteinander verbundenen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Klimakrise, dem Verlust an biologischer Vielfalt und der Schädigung der natürlichen Ressourcen angegangen werden.

Es bedarf weiterer Anstrengungen, um sicherzustellen, dass die FAO eine effiziente, wirksame und transparente wissensbasierte Organisation bleibt, die sich durch ergebnisorientierte Verwaltung und Rechenschaftspflicht auf allen Ebenen, wirksamen Dialog und wirksame Kommunikation mit ihren Mitgliedern auszeichnet und in der Lage ist, ihr Mandat im Einklang mit den von den Leitungsgremien der FAO vorgegebenen Leitlinien und nach Maßgabe der Bedürfnisse und Erwartungen ihrer Mitglieder wirksam zu erfüllen. Ferner sind nach wie vor eine vertiefte Zusammenarbeit und mehr Synergien zwischen der FAO und anderen einschlägigen VN-Organisationen nötig, die sich mit globalen Fragen im Zusammenhang mit Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, Ernährungssicherheit und Ernährung sowie Lebensmittelsicherheit befassen, insbesondere dem Internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD), dem Welternährungsprogramm (WFP), der Weltgesundheitsorganisation (WHO), der Weltorganisation für Tiergesundheit (WOAH) und dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP).

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind entschlossen, ihre langwierige und erfolgreiche Zusammenarbeit mit der FAO zu konsolidieren und die Arbeit mit den Mitgliedern der FAO fortzusetzen, um wirksame Maßnahmen der FAO für eine nachhaltige Zukunft und Ernährungssicherheit für alle zu gewährleisten.

Mögliche Überprüfung/Reform der FAO

Hintergrund

Auf der 176. Tagung des FAO-Rates (2.-6. Dezember 2024) legte der Generaldirektor der FAO eine Reihe von Vorschlägen zur institutionellen Reform vor, die 2025 anlässlich des 80. Jahrestags der Organisation der 44. FAO-Konferenz zur Billigung vorgelegt werden sollen. Angesichts des Widerstands der überwältigenden Mehrheit der Mitglieder des FAO-Rates (34) sowie von Beobachtern (36), einschließlich aller EU-Mitgliedstaaten, beschloss der Rat, den unabhängigen Vorsitzenden des FAO-Rates zu beauftragen, informelle Konsultationen einzuberufen, um ein Verfahren zur Bewertung der Frage festzulegen, ob die FAO und ihre Governance noch ihren Zweck erfüllen. Ein mögliches Ergebnis dieser Maßnahme könnte in der Einleitung eines Reformprozesses bestehen.

Auf der Grundlage weiterer Beratungen auf seiner 177. Tagung beauftragte der FAO-Rat den unabhängigen Vorsitzenden, weitere informelle Konsultationen durchzuführen, um basierend auf den Ansichten der Mitglieder den am besten geeigneten Mechanismus für die Durchführung einer Überprüfung festzulegen und so zu ermitteln, ob die Funktionsweise und die Governance der FAO verbessert werden könnten. Dieser Überprüfungsmechanismus könnte dann von der 44. FAO-Konferenz gebilligt werden, wobei alle Beschlüsse über mögliche Reformen auf der 45. FAO-Konferenz im Jahr 2027 zur Beschlussfassung vorgelegt werden sollten.

Leitlinien:

- Der 80. Jahrestag der FAO bietet eine hervorragende Gelegenheit, Überlegungen zur Funktionsweise der FAO und der Frage anzustellen, wie sichergestellt werden kann, dass die FAO angesichts der derzeitigen globalen Herausforderungen in den Bereichen Ernährung und Landwirtschaft ihren Zweck erfüllt und zur Verwirklichung der Agenda 2030 und der Ziele für nachhaltige Entwicklung beiträgt.

- Zu diesem Zweck könnte die FAO-Konferenz auf der Grundlage eines breiten Konsenses unter den FAO-Mitgliedern und der Kohärenz mit dem umfassenderen UN80-Reformprozess in Bezug auf Fristen und Inhalt die Verfahrensanforderungen und das Mandat für einen Prozess zur Überprüfung der verschiedenen Aspekte der Funktionsweise der FAO festlegen, einschließlich ihrer institutionellen Struktur und Governance, ihrer Entscheidungsprozesse sowie ihrer Abstimmung und Synergien mit dem System der Vereinten Nationen, um potenzielle Probleme zu ermitteln, die die FAO an der wirksamen Erfüllung ihres Mandats hindern, und die Wirksamkeit, Effizienz, Transparenz und Rechenschaftspflicht der FAO zu verbessern.
- Dieser Überprüfungsprozess, der sich auf bewährte Verfahren innerhalb des Systems der Vereinten Nationen stützen und dem früheren FAO-Reformprozess gebührend Rechnung tragen sollte, muss in allen Phasen transparent, inklusiv und von den Mitgliedern geleitet sowie ein regelbasierter, umfassender und evidenzbasierter Prozess sein, der auf einer vorherigen unabhängigen Diagnose beruht.
- Ferner sollte dieser Überprüfungsprozess auf einem ganzheitlichen und umsichtigen Ansatz beruhen, damit innerhalb der FAO keine unnötigen Spaltungen entstehen, die von der Erfüllung ihres Auftrags ablenken würden. Eine so wichtige Frage wie die institutionelle Reform einer internationalen Organisation muss gut durchdacht und vorbereitet werden.

Zusammensetzung des FAO-Rates

Hintergrund

Der FAO-Rat ist das Exekutivorgan der FAO, das in jedem Zweijahreszeitraum fünf regelmäßige Tagungen abhält, um sich mit Fragen im Zusammenhang mit der Durchführung des Arbeitsprogramms der FAO und der Ausführung ihres Haushaltsplans zu befassen, die Umsetzung von Beschlüssen im Bereich Governance zu kontrollieren und administrative Angelegenheiten zu überwachen.

Der FAO-Rat besteht aus 49 Mitgliedstaaten der FAO, die von der FAO-Konferenz (dem obersten Leitungsgremium der FAO) für eine Amtszeit von drei Jahren gewählt werden, wobei auf der Grundlage einer ausgewogenen geografischen Vertretung und der Rotation ihrer Mitglieder Vorkehrungen für die Staffelung der Amtszeiten getroffen werden. Jedes Mitglied des FAO-Rates hat eine Stimme.

Die Zahl und regionale Verteilung der Sitze im FAO-Rat war in den letzten Jahrzehnten ein wiederkehrendes Thema in den Beratungen des FAO-Rates. Infolge von sieben Änderungen seit 1945 ist die Zahl der Sitze im FAO-Rat schrittweise auf die derzeitige Zahl von 49 Mitgliedstaaten gestiegen, die aus den sieben regionalen Gruppen der FAO stammen (gleichzeitig ist die Zahl der FAO-Mitglieder von 54 auf 194 gestiegen).

Im Februar 2025 legten Pakistan, Indonesien und Usbekistan einen Vorschlag vor, mit dem die Zahl der Mitglieder des FAO-Rates auf 55 erhöht werden soll, wobei sechs FAO-Regionen jeweils ein zusätzlicher Sitz zugewiesen wird.¹ Darüber hinaus schlugen Russland und Belarus einen Anstieg von 49 auf 51 vor, um eine neue „Eurasische Gruppe“ einzurichten, die aus diesen beiden FAO-Mitgliedern besteht und der Gruppe zwei Sitze im FAO-Rat verschafft.² Ferner nahm der FAO-Rat auf seiner 175. Tagung Kenntnis vom Vorschlag Australiens im Namen der regionalen Gruppe für den Südwestpazifik, die Zahl der Sitze im FAO-Rat um einen Sitz für die Mitglieder dieser Gruppe zu erhöhen. Dieser Vorschlag wurde jedoch nicht förmlich zur Prüfung auf der 44. Konferenz übermittelt.

Seit der letzten Änderung der Zahl der Sitze im FAO-Rat im Jahr 1977 ist die Zahl der FAO-Mitglieder von 144 auf 194 Länder (um fast 35 %) gestiegen, was vor allem auf die Auflösung der Sowjetunion und Jugoslawiens sowie auf den Beitritt der Pazifik-Inselstaaten als neue FAO-Mitglieder zurückzuführen ist. Sollte sich die Zahl erhöhen, so würde dies für eine Erhöhung der Sitze in erster Linie für den Südwestpazifik, Afrika (im Einklang mit dem VN-Konsens auf dem Zukunftsgipfel) und Europa sprechen, damit eine ausgewogenere Vertretung erreicht wird.

¹ Afrika, Asien, Europa, Lateinamerika und Karibik, Naher Osten und Südwestpazifik – alle Regionen außer Nordamerika, das bereits zwei Sitze für zwei Länder hat.

² Russland und Belarus haben auch ihre Unterstützung für den Vorschlag Pakistans, Indonesiens und Usbekistans zum Ausdruck gebracht.

Leitlinien:

- Die Frage der Zahl und der regionalen Verteilung der Sitze im FAO-Rat sollte nicht isoliert betrachtet werden, sondern im Rahmen einer umfassenderen Überprüfung der Funktionsweise der FAO, einschließlich ihrer Leitungsgremien, behandelt werden, zumal jede Änderung der Zahl der Sitze eine Änderung der Satzung der FAO erfordern würde.
- Gleichzeitig erscheint es angesichts der Komplexität und Sensibilität des Themas unangemessen und der gängigen Praxis zuwiderlaufend, diese Frage direkt auf der 44. FAO-Konferenz ohne vorherige Vorbereitung, einschließlich einer Prüfung und entsprechender Empfehlungen des FAO-Rates, zu behandeln.
- Eine einfache Erhöhung der Zahl der Mitglieder des FAO-Rates um einen Sitz für jede der sechs Regionen würde die derzeitigen Probleme im Zusammenhang mit einer gerechten und ausgewogenen geografischen Vertretung nicht lösen. Vielmehr würde dies das derzeitige Ungleichgewicht nur noch verstärken. Um einen gerechten Vorschlag in dieser Hinsicht auszuarbeiten, muss insbesondere die seit 1977 gestiegene Zahl der Länder in den einzelnen regionalen Gruppen berücksichtigt werden.
- In Bezug auf den Vorschlag von Russland und Belarus, eine neue regionale Gruppe für Eurasien zu schaffen, würden allgemeine Änderungen bei der Definition der FAO-Regionen eingehende Analysen und Konsultationen mit und innerhalb der derzeitigen regionalen Gruppen erfordern. Die Schaffung einer neuen regionalen Gruppe würde sich auf alle Leitungsgremien und den Vorstand der technischen Ausschüsse auswirken, die sich auf die regionale Vertretung stützen. Sie würde auch zusätzliche Kosten verursachen.
- Vor diesem Hintergrund sollte die Prüfung der beiden förmlichen Vorschläge zur Änderung der Satzung der FAO auf der 44. FAO-Konferenz vertagt werden.

Wahl der Mitglieder des FAO-Rates im Jahr 2025

Hintergrund

Der FAO-Rat hat 49 Mitglieder, die von der FAO-Konferenz (in der Regel für drei Jahre) gewählt werden und auf sieben Regionalgruppen verteilt sind: Afrika (12), Asien (9), Europa (10), Lateinamerika und Karibik (9), Naher Osten (6), Nordamerika (2) und Südwestpazifik (1)³.

Die Europa-Gruppe hat derzeit 48 Mitglieder, die sich als Mitglieder des FAO-Rates nach einem 2014 vereinbarten Rotationssystem in sieben Untergruppen unterteilt abwechseln. Dieses System diene insbesondere den Interessen der vielen kleineren Mitgliedstaaten innerhalb der Europa-Gruppe.

Angesichts des ungerechtfertigten und rechtswidrigen Krieges Russlands gegen die Ukraine und im Einklang mit den vom Rat (Auswärtige Angelegenheiten) am 21. März 2022 gebilligten „Grundsätzen in Bezug auf Russland und Belarus, die nach der Aggression Russlands gegen die Ukraine in multilateralen Foren zu beachten sind“⁴, haben die EU und ihre Mitgliedstaaten 2023 das Rotationssystem der Europa-Gruppe für Russland ausgesetzt. Dies führte dazu, dass Russland für den Zeitraum 2024-2027 nicht in den Rat gewählt wurde (gemäß dem in der Praxis geltenden Rotationssystem für 2024-2026).

Für die 44. FAO-Konferenz haben Russland und Belarus einen förmlichen Antrag auf einen Beschluss der Konferenz gestellt, mit dem die Grundlagentexte der FAO im Hinblick auf die Einrichtung einer „Regionalgruppe Eurasien“ in der FAO geändert und dieser neuen Regionalgruppe zwei Sitze im Rat zugewiesen werden sollen.

Strategische Ziele:

- Es sollten alle Anstrengungen unternommen werden, um den Wahlprozess zu erleichtern und die bestmögliche Vertretung der Länder aus der Regionalgruppe Europa im FAO-Rat, einschließlich der kleinen Länder, zu gewährleisten. Daher sollten im Einklang mit den bisher getroffenen Vereinbarungen Anträge eingereicht werden und Rücktritte erfolgen, und die FAO-Mitglieder sollten nachdrücklich aufgefordert werden, die formellen Nominierungen der RGE zu respektieren.
- Zur Unterstützung der Bewerbungen von EU-Mitgliedstaaten wird eine Notfallplanung erforderlich sein.

³ Die Europäische Union ist trotz ihrer Mitgliedschaft in der FAO nicht Mitglied des FAO-Rates, kann aber an dessen Beratungen teilnehmen.

⁴ In Nummer 3 über Wahlen heißt es, dass die EU „aktiv gegen die Wahl von Russlands und Belarus oder von russischen und belarussischen Kandidaten für eine gewählte Mitgliedschaft und für Ämter von Amtsträgern eintreten“ sollte.

Arbeitsprogramm und Haushaltsplan 2026-2027

Hintergrund

Der Rat ersuchte auf seiner 177. Tagung den unabhängigen Vorsitzenden des Rates, im Vorfeld der 44. Tagung der Konferenz informelle Konsultationen mit den Mitgliedern einzuberufen, damit ein Konsens über den Haushaltsplan erzielt werden kann.

Leitlinien:

- Der Haushaltsplan für 2026-2027 sollte auf demselben nominalen Niveau in US-Dollar wie im Zeitraum 2024-2025 gehalten werden, um die effiziente Nutzung der Ressourcen zu fördern, ohne die Qualität der wichtigsten Programme und Dienste der FAO zu beeinträchtigen.
- Die FAO sollte weiterhin ihre wichtige Rolle spielen, indem sie ihre Mitglieder bei der Umsetzung der Agenda 2030 und beim Erreichen der Ziele für nachhaltige Entwicklung durch politische Orientierungshilfe, fachlichen Rat, Umsetzung von Programmen und Projekten sowie Überwachung und Überprüfung der Fortschritte unterstützt. Die FAO hat zudem zentrale Verantwortlichkeiten hinsichtlich insbesondere des Ziels 2 für nachhaltige Entwicklung und auch der anderen Zielen für nachhaltige Entwicklung, die mit ihrem Mandat verknüpft sind, und als Verantwortliche für die Indikatoren für das Ziel 2 für nachhaltige Entwicklung kommt der FAO die wichtige Aufgabe zu, Beratung zu den Zusammenhängen zwischen den Zielen für nachhaltige Entwicklung anzubieten, indem sie unter anderem die Verfügbarkeit genauer Daten über die Landwirtschaft und den ländlichen Raum sicherstellt.
- Die Regulierungs- und Normungstätigkeiten der FAO sind weiterhin von zentraler Bedeutung für die Gestaltung nachhaltiger und resilienter Agrar- und Lebensmittelsysteme, auch im Rahmen des Internationalen Pflanzenschutzübereinkommens und der Codex-Alimentarius-Kommission.