

## Europa macht die Welt nicht satt

Das Recht auf Nahrung und die europäische Agrarpolitik am Scheideweg (2012)\*

von Martin Häusling

*Das von 187 Staaten bestätigte »Recht auf Nahrung« gesteht den Menschen und Regierungen zu, Maßnahmen gegen ökologische, wirtschaftliche oder soziale Formen des Dumpings zu ergreifen und ihre eigenen nachhaltigen Ernährungssysteme zu entwickeln. Den Beweis, dass das industrielle System, in dem große Einheiten produziert und Futter- und Lebensmittel um den Globus transportiert werden, die Welt nicht ernähren kann, hat es für den Autor des folgenden Beitrages zur Genüge erbracht. Sein Plädoyer: Europa muss sich entscheiden – entscheiden für ein System der qualitativen und umweltfreundlichen Produktion, für lokale Märkte und Wertschöpfung. Ein solches System könnte weltweit Vorbildcharakter haben und hätte auch deutlich positive Auswirkungen auf die Welternährung.*

Der Weltagrарbericht von Weltbank und UNO<sup>1</sup> hat es bereits 2008 dokumentiert: Welternährung funktioniert nicht im Fließband-Stil. Immer deutlicher wird, dass durch das industrielle massen- und exportorientierte System wohl der Handel, aber selten Produzenten, Verbraucher und Umwelt profitieren. Den Beweis, dass dieses System den Hunger nicht verringern kann, hat es schon erbracht. Anstatt die Zahl der Hungernden zu halbieren, wie es das UN-Millenniumsziel vorsah, wurde im Jahr 2009 die Milliarden-grenze überschritten. Die industrielle Landwirtschaft ist keine Lösung für die Hungerkrise und auch keine Erfolgsgeschichte für die Industrieländer.

Vielfach heißt es, Europa mit seinen Gunsträumen könne einen wesentlichen Beitrag für die Welternährung leisten. Das ist sicher richtig, nur funktioniert es nach der heutigen Methode nicht. Mit 22 Millionen Tonnen Schweinefleisch pro Jahr hat die EU-27 einen Selbstversorgungsgrad von 107 Prozent (das wichtigste Erzeugerland ist dabei Deutschland mit 23 Prozent der Schweinefleischproduktion).<sup>2</sup> Europa produziert für den Export, besonders Milch und Fleisch. Dass dies nicht immer dem Wohl und Nutzen der Empfänger dient, zeigt besonders das Beispiel Huhn: Für die Produzenten in Afrika hat der Verkauf billiger Geflügelteile aus den Industrieländern katastrophale Auswirkungen. Dortige Produzenten können das Fleisch niemals für die 60 Cent pro Kilogramm produzieren, die die billigen Import-Teile kosten, da schon das Küken

40 bis 50 Cent kostet. Das restliche Huhn ist in Europa durch indirekte Subventionen in Produktion und Verarbeitung, durch hohe Preise für die Hähnchenbrust, Ausfuhrerstattungen für Exporte nach Russland oder die Arabischen Emirate schon längst mit Gewinn verkauft. Im Ergebnis sind die Erwerbsmöglichkeiten von Hunderttausenden von Menschen in der Geflügelproduktion Westafrikas verloren gegangen.<sup>3</sup>

Manchmal ist also ganz offensichtlich mehr Ent-sorgungslogik im Spiel als echte Sorge um hungernde Menschen. Zudem werden für unsere Überproduktion, aber auch für unseren eigenen viel zu hohen Fleischkonsum außerhalb von Europa weite Flächen für den Anbau von Soja »fremd genutzt« und aus der Produktion von Nahrungsmitteln für lokale Märkte herausgenommen. Das ist »Landgrabbing mit Messer und Gabel« statt ein Beitrag zur Welternährung.<sup>4</sup>

Nun wäre die heftige Verteidigung der Exportphi-losophie noch verständlich, wenn in Europa Erzeuger davon profitieren und die ländlichen Räume dadurch wirtschaftlich stabilisiert würden. Aber auch in Europa ermöglichen Milch-, Schweine- und Geflügelpreise den Erzeugern kein angemessenes Einkommen. Von den Verbraucherausgaben für Fleischprodukte gingen in den 1950er-Jahren von einem Euro noch 66,8 Cent an den Landwirt. Heute erhält er mit 20,4 Cent nicht einmal mehr ein Viertel des Verkaufserlöses.<sup>5</sup> Die

\* Der kritische Agrarbericht 2012, S. 33-36.

Wertschöpfung machen die Futtermittel- und Chemieindustrie und wenige große Verarbeiter, die zu meist nur schlecht bezahlte Arbeitsplätze in die Regionen bringen.

### **Ernährungssouveränität stärken!**

Eine besonders zynische Entwicklung im internationalen »Handel« ist die Spekulation mit Agrarrohstoffen und das Aufkaufen ganzer Landstriche für die industrielle »Fremdproduktion«. Die Folge beispielsweise dieses »Landgrabbing« ist, dass seit 2001 in Asien, Afrika und Südamerika eine Fläche so groß wie Westeuropa dem Zugriff der lokalen Bevölkerung entzogen und in private Hände überführt wurde. Die Menschen werden vertrieben, weil auf den Flächen Agrar- und Energierohstoffe angebaut werden. Die Wertschöpfung (im übrigen ein *Bruchteil* dessen, was diese Flächen an Wertschöpfung mit nachhaltigen Landwirtschafts-, Verarbeitungs-, und Handelsmethoden liefern könnten) wird gänzlich auf die Konten der Landbesitzer gespült, vor Ort bleibt so gut wie nichts außer ausgebeutetes Land.<sup>6</sup>

Schon im Jahr 2000 forderte der Welternährungsgipfel die Staaten auf, freiwillige Leitlinien für das »Recht auf Nahrung« und dessen Umsetzung zu entwickeln.<sup>7</sup> Die »Internationalen Leitlinien zum Menschenrecht auf Nahrung« wurden 2004 von allen FAO-Mitgliedern (187 Staaten) einstimmig angenommen und haben deshalb, zumindest theoretisch, ein hohes Gewicht für die Einforderung dieses Rechts. Nach den Leitlinien beinhaltet das Recht auf Nahrung die selbstbestimmte Wahl des Ernährungssystems sowie den gleichberechtigten Zugang zu gesunder Ernährung unabhängig von Einkommen und Herkunft. Das Recht auf Nahrung umfasst aber auch das Recht der Menschen und Regierungen, Maßnahmen gegen ökologische, wirtschaftliche oder soziale Formen des Dumpings zu ergreifen und ihre eigenen nachhaltigen Ernährungssysteme zu entwickeln.

Bisher weniger Beachtung findet die Diskussion um das Recht auf Nahrung in Europa. Es beinhaltet aber sowohl für Entwicklungsländer als auch für Industriestaaten die Legitimation, Ernährungssysteme selbstbestimmt zu entwickeln. Das bedeutet in letzter Konsequenz, dass Staaten sich auch gegen internationale Handelsregeln wehren können, die keine Nachhaltigkeitskriterien beinhalten und damit eine Behinderung für eine fortschrittliche und nachhaltige Entwicklung der Produktions- und Ernährungssysteme darstellen.

### **Europa könnte Vorbild sein**

Was wir in Europa brauchen und was die Mehrheit der Verbraucher (und ich bin überzeugt: auch der

Erzeuger) will, ist eine nachhaltige Landwirtschaft, die sich auf ihre eigenen Stärken und zu großen Teilen auch auf die eigenen lokalen Märkte besinnt. Ein solches Ernährungssystem nützt der Ernährungssicherung weltweit deutlich mehr als das aktuelle Modell. Es darf nicht durch ein Welthandelssystem konterkariert werden, das Nachhaltigkeitskriterien bisher völlig außen vor lässt. In diesem Zusammenhang betrachtet ist eine weitere Liberalisierung der Agrarmärkte sowohl für die Entwicklungsländer als auch für Europa kontraproduktiv. Ein Freihandelsabkommen mit den Mercosur-Staaten,<sup>8</sup> den größten Fleischproduzenten der Welt, würde beispielsweise für den europäischen Markt erhebliche Folgen nach sich ziehen. Europa wird nie mit den aktuellen Rindfleisch- oder Geflügelpreisen von Ländern wie Brasilien mithalten können. Um zu verhindern, dass soziale und ökologische Standards in Europa unter Druck geraten und der Strukturwandel hin zu industrialisierten landwirtschaftlichen Betrieben sich weiter verschärft, brauchen wir klare Importregelungen für Nachhaltigkeits-, Menschenrechts- und Tierschutzstandards.

Das Modell einer nachhaltigen landwirtschaftlichen Produktion von hoher Qualität mit einer stärkeren Konzentration auf lokale Märkte wäre im Sinne des Weltagrarberichtes weltweit ein Zukunftsmodell. Europa könnte hier Vorbild sein.<sup>9</sup> Das bedeutet aber nicht, dass gleich alle mitmachen werden. Dafür ist das »Von-der-Überproduktion-der-Industrieländer-satt-werden«-Modell trotz dessen Scheiterns noch in zu vielen Köpfen verankert – und es gibt zu viele Profiteure dieses Systems. Mittelfristig ist daher die Entwicklung eines solchen nachhaltigen Ernährungssystems in Europa ohne eine konsequente gemeinsame Agrarpolitik in Richtung Nachhaltigkeit und ohne »Qualitätsschleusen« an den europäischen Grenzen nicht realisierbar.

In den Entwicklungsländern verursachen vor allem die Importe von Grundnahrungsmitteln Probleme. Europäische Subventionen setzen die Märkte dort unter Druck. Nach den WTO-Regeln haben die ärmeren Länder bisher keine Möglichkeit, sich gegen billige Importe aus Europa zu wehren. Doch gerade für Grundnahrungsmittel müssen Schutzzölle und Mengenbegrenzungen möglich sein. Schutzklauseln müssen in gleichen Maßen den Entwicklungsländer zugutekommen wie der EU. Wir brauchen eine faire Außenhandels- und Kooperationspolitik, die es Europa genauso wie den Entwicklungsländern ermöglicht, die Versorgung ihrer Bevölkerung sicherzustellen und ihre Ökosysteme zu schützen. Durch die Definition des »Rechts auf Nahrung« wäre eine Entwicklung in diese Richtung durchaus auch gegenüber der WTO legitimierbar. Nicht die WTO hat zu entscheiden was

auf europäischen Tellern landet, sondern die Menschen in Europa. Und dies gilt nicht nur für Klon- oder Hormonfleisch, sondern durchaus grundsätzlich für die ökologische oder soziale Prozessqualität der Importe.

### Zwei Lager stehen sich gegenüber

Die von Kommissar Ciolos im Frühjahr 2010 durchgeführte Internetkonsultation zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), die Tagung der EU-Kommission »The CAP post 2013« im Juli 2011 in Brüssel, die Meldungen der landwirtschaftlichen Fachpresse, die Demonstrationen gegen industrielle Landwirtschaft (vor allem in Deutschland) und das gewachsene Interesse der Medien am Thema Landwirtschaft und Lebensmittelqualität zeigten schon vor der Vorstellung des GAP-Entwurfes am 12. Oktober 2011 in Brüssel, dass es zwei Paradigmen gibt, die sich gegenüberstehen. Europa steht vor der Frage: Entscheiden wir uns für ein industrielles Ernährungssystem, das auf den Export ausgerichtet ist, sich am Weltmarkt orientiert und dessen Befürworter immer wieder betonen, nur so könne man die Welt ernähren, obwohl letztlich nur der Handel und ein paar wenige Industrien profitieren? Oder entscheiden wir uns für ein System der qualitativen und umweltfreundlichen Produktion, für lokale Märkte und Wertschöpfung vor Ort? Der Weltagrarbericht hat es am deutlichsten betont: Nur mit lokalen Märkten und Wertschöpfung, die den Erzeugern direkt zugutekommt, erreichen wir auch den entscheidenden Beitrag zur Bekämpfung des Hungers in der Welt!

Das Ringen um die Neuausrichtung der GAP findet nach dem Vertrag von Lissabon zum ersten Mal unter voller Mitsprache des Parlaments statt. Und die Debatten im Agrarausschuss des Europäischen Parlaments, die dort und in dem nun folgenden Trilog zwischen Kommission, Parlament und Rat mit vermehrter Deutlichkeit geführt werden, zeigen immer wieder diese beiden Linien der Argumentation. Die Kommission selbst hat diese beiden Paradigmen in dem 2011 veröffentlichten Bericht »Nachhaltiger Nahrungsmittelkonsum und Nachhaltige Produktion in einer Welt begrenzter Ressourcen« treffend und ausführlich beschrieben. Eine Expertengruppe des Ständigen Ausschusses für Agrarforschung hat ihn erarbeitet.<sup>10</sup> Aber der Bericht stellt nicht nur die beiden Paradigmen einander gegenüber, er kommt auch zu dem Schluss, Effizienz und Genügsamkeit sollten die Prinzipien zukünftiger Ernährungssysteme sein, da viele Ernährungssysteme die zugrunde liegenden Ressourcen wie zum Beispiel den Boden derart überlasten, dass sie in Zukunft keine Nahrungsmittel mehr produzieren können.

### Lokale Märkte und »Empowerment«

Nachhaltige Produktion und Ernährungswirtschaft kommen ohne kleine und mittlere Strukturen nicht aus. Eine hohe Prozessqualität im Umwelt-, Tier- und Verbraucherschutzbereich funktioniert deutlich besser lokal und regional. Die Investition in nachhaltige Produktionssysteme setzt zwingend das Entwickeln regionaler Verarbeitungs- und Handelsstrukturen voraus. In Entwicklungsländern stehen am Anfang natürlich der Zugang zu Land und die Absicherung von Landrechten, vor allem für Frauen und ganz akut gegenüber großen Fremdinvestoren, die gar nicht auf lokale Entwicklung setzen. Die Gewährung von Mikrokrediten ist ein weiterer wichtiger Punkt. Auch die Infrastruktur für lokale Märkte muss hier oft erst geschaffen werden. Hier haben viele europäische Länder ebenfalls ein Defizit. Die einen, weil die Strukturen ebenfalls unterentwickelt sind, die anderen, weil die lokalen Strukturen aufgrund eines gewollten Strukturwandels verschwunden sind. Hier wie dort müssen Erzeugerzusammenschlüsse gestärkt und gefördert werden, um Produzenten mehr Gewicht und Macht am Markt zu ermöglichen – Stichwort »Empowerment«.<sup>11</sup>

In dem 2011 für die Kommission erarbeiteten Diskussionspapier des Instituts für Europäische Umweltpolitik (IEEP) »Entwicklung eines regionalen Ansatzes für die Gemeinsame Agrarpolitik«<sup>12</sup> wird ein regionaler Ansatz als der am besten geeignete bezeichnet, den aktuellen sozialen und globalen Herausforderungen zu begegnen. Hierbei wird besonders die Notwendigkeit der Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) betont.

### Die Sache voranbringen

Die Neuausrichtung der GAP bietet die Möglichkeit, einen flächendeckenden Ressourcenschutz zu erreichen.<sup>13</sup> Dazu braucht es eine Qualifizierung der Ersten Säule, die nicht nur ein grünes Mäntelchen sein darf. Ziel muss eine am europäischen Bedarf ausgerichtete Produktion sein, die Übermengen und Preisstürze – wie bei der Milch – vermeidet.

In der Zweiten Säule muss die Förderung lokaler Märkte deutlich mehr Gewicht erhalten. Hygienevorschriften und Herkunftskennzeichnungen sollten im Sinne kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU, einschließlich kleiner und mittlerer landwirtschaftlicher Betriebe) vereinfacht und angepasst werden. Die Mindestinvestitionsgrenzen sind für die KMU herabzusetzen.

Investitionsbeihilfen müssen einen Mehrwert für die lokale Wertschöpfung sowie Ökologie und Tier- und Schutz mit sich bringen. Die Mitgliedstaaten müssen

## Folgerungen & Forderungen

- Das industrielle System ist nicht in der Lage, das »Recht auf Nahrung« mit dem Ziel weltweiter Ernährungssouveränität und -sicherheit umzusetzen.
- Die freiwilligen Leitlinien zum Recht auf Nahrung, verabschiedet im November 2004 vom Rat der FAO, müssen Grundlage der europäischen Innen-, Außen- und Entwicklungspolitik werden.
- Die EU-Exportsubventionen müssen abgeschafft werden.
- Die EU muss sich dafür einsetzen, ökologische und soziale Standards beim internationalen Handel in die WTO-Verhandlungen aufzunehmen.
- Etwaige Schutzklauseln müssen gleichermaßen den lokalen Märkten in Entwicklungsländern als auch in Europa zugutekommen.

dabei unterstützt werden, ihre Verwaltungen zur Durchführung von Bottom-Up-Ansätzen zu schulen. Die bürokratischen Anforderungen sind an die Projektgrößen anzupassen. Eine weitere Ausrichtung der GAP auf Exportmärkte nach WTO-Regeln darf nicht erfolgen. Exporterstattungen sind zu beenden. Die EU muss sich dafür einsetzen, ökologische und soziale Standards beim internationalen Handel zu berücksichtigen und in die WTO-Verhandlungen aufzunehmen. Es muss eine detaillierte Folgenabschätzung für alle laufenden Handelsverhandlungen, insbesondere für das Assoziationsabkommen EU-MERCOSUR, vorgelegt werden. Die Abkommen dürfen keine negativen Auswirkungen für die Entwicklungsländer haben und eine Entwicklung der europäischen Produktion und Märkte in Richtung Nachhaltigkeit nicht behindern. Das Ziel »Ernährungssicherheit« macht darüber hinaus »auf EU-Ebene eine Kohärenz und Abstimmung zwischen den einzelnen Politikfeldern [Entwicklungspolitik, GAP, gemeinsame Handelspolitik, Energiepolitik und Forschungsprogramme, der Verf.] erforderlich«, wie es in einer Entschließung des Europäischen Parlaments vom September 2011 heißt.<sup>14</sup> Ein solches System könnte weltweit Vorbildcharakter haben und hätte auch deutlich positive Auswirkungen auf die Welternährung.

### Anmerkungen

- 1 IAASTD (2008): International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development ([www.agrarbericht.de](http://www.agrarbericht.de)).

- 2 OECD & FAO – Organisation for Economic Co-operation and Development & Food and Agriculture Organization of the United Nations (Eds.) (2010): OECDFAO- Agricultural Outlook 2010-2019.
- 3 F. J. Mari: »Genießbare Abfälle«. In: Der kritische Agrarbericht 2008, S. 73-78. – Misereor (2010): Wirkungen der Europäischen Agrarpolitik auf die Ernährungssicherheit in Entwicklungsländern mit Schwerpunkt Afrika. Vorläufige Fassung.
- 4 M. Häusling: Europa braucht eine zukunftsfähige Eiweißstrategie! In: Der kritische Agrarbericht 2011, S. 32-35.
- 5 Deutscher Bauernverband (Hrsg.) (2010): Situationsbericht 2011: Trends und Fakten zur Landwirtschaft.
- 6 OXFAM (2011): Land and Power.
- 7 Das Recht auf Nahrung, zutreffender Recht auf angemessene Ernährung genannt, ist als Menschenrecht völkerrechtlich verankert in Artikel 11 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt). Es ist außerdem enthalten in Artikel 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf angemessene Ernährung ist Olivier de Schutter, sein Vorgänger bis 2008 war Jean Ziegler. Mehrere Staaten haben das Recht auf angemessene Ernährung in ihren Verfassungen verankert. Die Leitlinien zum Recht auf Nahrung sind von der Homepage des BMELV herunterladbar (<http://gruenlink.de/3zr>). – Siehe auch: O. de Schutter and G. Vanloqueren (2011): The New Green Revolution: How Twenty-First-Century Science Can Feed the World.
- 8 MERCOSUR ist die abgekürzte Bezeichnung für den Gemeinsamen Markt Südamerikas. Die spanische Bedeutung für die Abkürzung ist *Mercado Común del Sur* (Gemeinsamer Markt des Südens). Die EU und MERCOSUR verhandeln seit langem über ein Freihandelsabkommen, allerdings ist der Zugang von Agrarprodukten aus dem MERCOSUR-Gebiet in die EU bisher ein ungelöster Streitpunkt.
- 9 T. Reichert et al. (2011): Die Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU: Für eine zukunftsgerichtete ökologisch und sozial nachhaltige Agrarpolitik. In: Solidarität und Stärke. Zur Zukunft der Europäischen Union. Hrsg. von der Heinrich-Böll-Stiftung.
- 10 Europäische Kommission (2011): Sustainable food consumption and production in a resource-constrained world.
- 11 Empowerment bedeutet die Erhöhung der geistigen, politischen, sozialen oder wirtschaftlichen Stärke von Individuen und Gemeinschaften.
- 12 Institute for European Environmental Policy (IEEP) (2011): Developing a Territorial Approach for the CAP. A discussion paper.
- 13 European Green Party (EGP) (2008): Eine grüne Nahrungsmittelpolitik für Europa. Stärkung der europäischen Nahrungsmittelkultur (<http://europeangreens.eu/menu/egp-policies/food-policy>).
- 14 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 27. September 2011 zu einem Rahmen für die Politik der Europäischen Union zur Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Verbesserung der Ernährungssicherheit (2010/2100(INI)). In dieser Entschließung finden sich eine Vielzahl der in diesem Beitrag genannten Erwägungen und Forderungen wieder.

### Martin Häusling

Biomilchbauer und seit 2009 Mitglied des Europäischen Parlaments in der Fraktion Greens/EFA.

[www.martin-haeusling.eu](http://www.martin-haeusling.eu)