Worldwatch Institute (Hrsg.)
in Zusammenarbeit mit der
Heinrich-Böll-Stiftung und Germanwatch

ZUR LAGE DER WELT 2011

Hunger im Überfluss

Neue Strategien gegen Unterernährung und Armut

oekom

Zur Lage der Welt 2011

Hunger im Überfluss

Neue Strategien gegen Unterernährung und Armut

oekom

Das *Worldwatch Institute* ist eine unabhängige, weltweit ausgerichtete Forschungsorganisation für Umweltfragen und Probleme der Sozialpolitik mit Sitz in Washington, D.C. Seine einzigartige Verbindung von interdisziplinärer Forschung und allgemein zugänglichen Publikationen hat das Institut zu einer führenden Autorität gemacht, wenn es um die Belange einer umweltschonenden und sozial gerechten Gesellschaft geht.
Weitere Informationen unter www.worldwatch.org.
Adresse: Worldwatch Institute, 1776 Massachusetts Ave., N. W. Washington, D.C. 20036

Die *Heinrich-Böll-Stiftung* ist eine politische Stiftung und steht der Partei Bündnis 90/Die Grünen nahe. Ihre vorrangige Aufgabe ist die politische Bildung im In- und Ausland zur Förderung der demokratischen Willensbildung, des gesellschaftspolitischen Engagements und der Völkerverständigung. Dabei orientiert sie sich an den politischen Grundwerten Ökologie, Demokratie, Solidarität und Gewaltfreiheit.
Adresse: Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstraße 8, 10117 Berlin,
Telefon 030-28 53 40, Fax: 030-28 53 41 09
E-Mail: info@boell.de Internet: www.boell.de

Germanwatch engagiert sich seit 1991 für globale Gerechtigkeit und den Erhalt der Lebensgrundlagen. Dabei konzentriert sich die Entwicklungs- und Umweltorganisation, deren »Projekt« die globale Verantwortung Deutschlands ist, auf die Politik und Wirtschaft des Nordens mit ihren weltweiten Auswirkungen. Die Lage der besonders benachteiligten Menschen im Süden bildet den Ausgangspunkt der Arbeit. Gemeinsam mit seinen Mitgliedern und Förderern sowie mit anderen Akteuren der Zivilgesellschaft bildet Germanwatch eine starke Lobby für nachhaltige Entwicklung.
Adresse: Germanwatch e.V.,
Büro Bonn: Kaiserstraße 201, 53113 Bonn, Telefon 02 28-60 49 2-0
Büro Berlin: Schiffbauerdamm 15, 10117 Berlin, Telefon 030-28 88 35 6-0
E-Mail: info@germanwatch.org Internet: www.germanwatch.org
Spendenkonto: Konto-Nr. 32 123 00, Bank für Sozialwirtschaft AG, BLZ 100 205 00

Worldwatch Institute (Hrsg.)
in Kooperation mit der Heinrich-Böll-Stiftung
und Germanwatch

Zur Lage der Welt 2011

Hunger im Überfluss
Neue Strategien gegen Unterernährung und Armut

Mit Vorworten von
Olivier de Schutter, Barbara Unmüßig und Klaus Milke
sowie einem Sonderbeitrag von
Christine Chemnitz und Tobias Reichert

Aus dem Englischen von
Kurt Beginnen, Annette Bus, Ina Goertz,
Sandra Lustig, Thomas Pfeiffer, Jochen Schimmang
und Heinz Tophinke

Dieses Buch wurde klimaneutral hergestellt.
CO_2-Emissionen vermeiden, reduzieren, kompensieren –
nach diesem Grundsatz handelt der oekom verlag.
Unvermeidbare Emissionen kompensiert der Verlag
durch Investitionen in ein Gold-Standard-Projekt.
Mehr Informationen finden Sie unter: www.oekom.de

ClimatePartner°

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der DeutschenNationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

Deutsche Erstausgabe
Gegenüber der amerikanischen Originalausgabe um ein Kapitel und einige kurze Beiträge gekürzt sowie um das Vorwort der deutschen Herausgeber-Organisationen und den Beitrag von Christine Chemnitz und Tobias Reichert erweitert.
Titel der amerikanischen Originalausgabe: State of the World 2011, Innovations that Nourish the Planet, erschienen bei W.W. Norton & Company, New York/London
© 2011 by Worldwatch Institute, Washington, D.C.
Für die deutsche Ausgabe
© 2011 Heinrich-Böll-Stiftung und
oekom verlag, München, Gesellschaft für ökologische Kommunikation mbH, Waltherstraße 29, 80337 München
1. Auflage München 2011
Alle Rechte vorbehalten

Titelgestaltung: Torge Stoffers
Layout + Satz: Ines Swoboda, oekom verlag

Druck: Kessler Verlagsdruckerei, Bobingen
gedruckt auf RecyStar Polar, 100 Prozent Recyclingpapier
mit FSC-Zertifikat und blauem Engel

Alle Rechte vorbehalten
Printed in Germany
ISBN 978-3-86581-241-4

Bitte entsprechendes FSC-Logo einbauen!!! Danke!

Inhaltsverzeichnis

Vorwort der deutschen Herausgeber 9

Olivier de Schutter
Vorwort 11

Christopher Flavin
Einleitung 15

Christine Chemnitz, Tobias Reichert
Von Fleisch und Fairness – Innovationen für eine ökologische EU-Agrarpolitik 19

Kapitel 1

Brian Halweil, Danielle Nierenberg
Ein neuer Weg zur Abschaffung des Hungers 32

Vom Feld_Maßstäbe für den Erfolg bei der landwirtschaftlichen Entwicklung 46

Kapitel 2

Louise E. Buck, Sara J. Scherr
Öko wird Mainstream 49

Vom Feld_Innovationen bei der Reiszüchtung in Madagaskar 62

Kapitel 3

Abdou Tenkouano
Gemüse! 65

Vom Feld_Beim One Acre Fund stehen die Bauern an erster Stelle 77

Kapitel 4

Sandra L. Postel

Tropfen für Tropfen mehr Ertrag 79

Vom Feld_Regenwassergewinnung 93

Kapitel 5

Roland Bunch

Rettung für die Böden – Hilfe für die Menschen 96

Vom Feld_Neue Manioksorten auf Sansibar 110

Kapitel 6

Serena Milano

Alles so schön bunt hier! Wie man die Vielfalt einheimischer Lebensmittel schützt 113

Vom Feld_Die Vorteile von Solarkochern im Senegal 127

Kapitel 7
Landwirtschaft gegen Klimawandel 129

David Lobell, Marshall Burke

Agnostisch gegen den Klimawandel 130

Chris Reij

Vom Meerrettichbaum und anderen Kämpfern gegen den Hunger 133

Anna Lappé

Die Klimakrise auf unseren Tellern 144

Vom Feld_Eine Immergrüne Revolution für Afrika 150

Kapitel 8

Tristram Stuart

Gute Ernte – hohe Verluste 153

Vom Feld_Mit dem Tagesfang sein Einkommen aufbessern 166

Kapitel 9

Nancy Karanja, Mary Njenga

Hungernde Städte, satte Städte 168

Vom Feld_Das (große und kleine) Geschäft für die Landwirtschaft 178

Kapitel 10

Dianne Forte, Royce Gloria Androa, Marie-Ange Binagwaho

Bäuerinnen in Afrika: Endlich die eigenen Früchte ernten 180

Vom Feld_»Bauerntheater« mal ganz anders 192

Kapitel 11

Andrew Rice

Der Wert des Landes: Ausverkauf von Afrikas Feldern 195

Kapitel 12

Samuel Fromartz

Hunger bei Überschüssen – von Preisen und anderen Problemen 206

Vom Feld_Kirchenarbeit jenseits der Hungernothilfe 219

Kapitel 13

Mario Herrero mit Susan MacMillan, Nancy Johnson, Polly Ericksen, Alan Duncan, Delia Grace und Philip K. Thornton

Von Rindern und Kleinvieh – mit Nutztieren gegen Hunger und Armut 222

Vom Feld_»Färsengeld«: Kleinbäuerliche Nutztierhaltung in Ruanda 233

Kapitel 14
Ein Wegweiser zur Ernährung der Welt 235

Hans R. Herren

Innovationen zum Verständnis komplexer Systeme 236

Charles Benbrook
Innovationen bei der Bewertung landwirtschaftlicher Entwicklungsprojekte 240

Marcia Ishii-Eiteman
Innovationen in Institutionen für Mensch und Erde 245

Anuradha Mittal
Innovationen für die Governance 249

Alexandra Spieldoch
Innovationen bei den politischen Reformen 254

Anmerkungen 259

Vorwort der deutschen Herausgeber

Kann die Erde heute und in Zukunft alle Menschen ausreichend und gesund ernähren?

Ja, sie kann. Aber nur, wenn ein grundlegendes Umdenken bei der landwirtschaftlichen Produktion, bei der nationalen und internationalen Verteilung und Nutzung von Ressourcen und bei den weltweiten Konsumgewohnheiten stattfindet.

Dass jeder sechste Mensch auf der Welt hungert, liegt nicht daran, dass zu wenig Nahrungs-mittel produziert werden. Im Gegenteil: Mit 2,3 Milliarden Tonnen Getreide wurde im Jahr 2008 mehr geerntet als je zuvor. Doch fast 40 Prozent des Getreides wird in Industrieländern genutzt – für Lebens- und Konsumgewohnheiten, die weder nachhaltig noch fair oder gesund sind. Fast die Hälfte der Agrarprodukte weltweit wird heute gar nicht direkt für den menschlichen Konsum verwendet, sondern zuerst als Tierfutter genutzt oder gar zu Treibstoff oder Industrierohstoffen verarbeitet – Tendenz steigend.

Diese Entwicklung ist ein Grund dafür, dass die Preise für Agrarprodukte seit der Jahrtausendwende steigen. Allein die hohen Agrarpreise im Jahr 2008 haben dazu geführt, dass zusätzliche 150 Millionen Menschen akut von Hunger betroffen waren. Die Bauern selbst profitieren kaum von den hohen Preisen. Die Gewinne verbleiben bei den großen Händlern, Produktionsmittel werden teurer, und häufig fehlt es an Land und Wasser, um den Preisanreizen zu folgen und die Produktion auszuweiten.

Das derzeitige industrielle Agrarmodell ist nicht zukunftsfähig. Wie muss also eine Landwirtschaft aussehen, die Hunger bekämpft, eine steigende Weltbevölkerung ernährt und gleichzeitig Antworten auf die Herausforderungen des Klimawandels und den Erhalt von Ökosystemen bietet? Wie kann eine Landwirtschaft aussehen, die das Menschenrecht auf Nahrung ernst nimmt?

Mit dem Weltagrarbericht (IAASTD) wurde 2008 erstmals auf globaler Ebene ein Dokument entwickelt, das diese Fragen ins Zentrum seiner Empfehlungen stellt. Die Landwirtschaft wird in ihrer Multifunktionalität anerkannt. Sie produziert nicht nur Lebensmittel, sondern ist bedeutsam als Lebensgrundlage für die ländliche Bevölkerung sowie den Erhalt von Ökosystemen und Ressourcen.

Der diesjährige Bericht zur Lage der Welt zeigt praktische Ansätze, wie dies alles erreicht werden kann. Lokale Fähigkeiten und lokales Wissen der Produzentinnen und Produzenten werden ernst genommen. Vielfältige Beispiele ermutigen zum Handeln.

Statt kapital- und technologieintensive Großbetriebe und -plantagen zu begünstigen, sollen Investitionen in die kleinbäuerliche Landwirtschaft in Nord und Süd fließen. Die natürliche Bodenfruchtbarkeit muss auch aus ökologischen Gründen in den Vordergrund rücken. Die wachsenden städtischen Märkte in Entwicklungs- und Schwellenländern sollten vor allem und wo immer möglich aus einheimischer Produktion versorgt werden. Das schafft Einkommen und Beschäftigung für Bauern, verarbeitende Unternehmen und Händler. Diese Ausrichtung auf die nationale Ernährungssicherheit muss flankiert und unterstützt werden durch eine entsprechende internationale Agrar- und Handelspolitik, allen voran der Europäischen Union, die diese Anstrengungen nicht unterläuft, sondern befördert.

Afrika ist der Schwerpunkt des diesjährigen Berichts zur Lage der Welt. Dort werden in den nächsten Jahrzehnten die Bevölkerung und auch die Nachfrage nach Nahrungsmitteln immens anwachsen, und dort leidet schon heute ein großer Teil der Menschen unter Armut, Hunger und den Folgen des Klimawandels

Eine entscheidende Frage globaler Dimension im 21. Jahrhundert heißt: Kann die internationale Gemeinschaft ein Landwirtschafts- und Ernährungsmodell etablieren, das die voraussichtlich neun Milliarden Menschen im Jahre 2050 nachhaltig und gesund ernähren kann? Die Antworten müssen wir bald geben und die Weichen heute stellen.

Berlin, im Januar 2011

Barbara Unmüßig
Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung

Klaus Milke
Vorstandsvorsitzender Germanwatch

Vorwort

Wir leben in einer Welt, in der mehr Nahrungsmittel als je zuvor produziert werden und in der es so viele Hungernde gibt wie noch nie. Dafür gibt es einen Grund: Zu viele Jahre haben wir uns darauf konzentriert, die verfügbare Nahrungsmenge zu erhöhen, und dabei sowohl den Verteilungsaspekt wie auch die langfristigen Folgen für die Umwelt vernachlässigt. Bei der Steigerung der Erträge haben wir also bemerkenswerte Fortschritte erzielt. Doch jetzt müssen wir eben auch erkennen: Wir produzieren zwar mehr, scheinen aber zugleich dabei zu scheitern, den Hunger zu bekämpfen. Denn obwohl die Steigerung der Erträge eine notwendige Voraussetzung für die Verringerung von Hunger und Unterernährung ist, so ist sie doch keine hinreichende Bedingung; außerdem hat diese spektakuläre Steigerung des allgemeinen Produktionsniveaus in der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts für ein erhebliches ökologisches Desaster gesorgt.

Diese Erkenntnisse haben mit dazu beigetragen, dass der weltweite Kampf gegen Hunger und Unterernährung seit dem Welternährungsgipfel 1996 durch ein Recht auf angemessene Ernährung stärker verankert wurde. Im Jahr 2000 haben die Vereinten Nationen die Einsetzung eines Sonderberichterstatters für das Recht auf Nahrung beschlossen. Dessen Aufgabe ist es, den Fortschritt – oder den Mangel an Fortschritt – im Kampf gegen den Hunger zu überwachen. Im Jahr 2004 kamen die Regierungen überein, die Realisierung des Rechts auf angemessene Ernährung im Zusammenhang der nationalen Pläne zur Ernährungssicherung zu unterstützen. Diese Schritte sind Beleg für die gemeinsame Überzeugung der internationalen Gemeinschaft, dass wir die Probleme im Kampf gegen den weltweiten Hunger nicht nur im Hinblick auf die Produktion, sondern auch im Hinblick auf Marginalisierung, sich verschärfende Ungleichheiten und soziale Ungerechtigkeit betrachten müssen.

Das Recht auf Nahrung erhöht die Verantwortung und stellt sicher, dass Regierungen die Aufgabe des Kampfes gegen Hunger und Unterernährung nicht mit der Aufgabe verwechseln, allein die Erträge zu steigern. Diese Verantwortung bedeutet auch, dass die Politik durch die Bedürfnisse derjenigen bestimmt wird, die am unteren Ende der sozialen Skala stehen, und dass die entsprechende Politik einer ständigen Prüfung unterzogen und gegebenenfalls revidiert wird. In einer zunehmend komplexen und sich schnell verändernden Welt wird Lernfähigkeit für eine vernünftige Politik lebensnotwendig –

Lernfähigkeit, die auch unsere falschen Werte und Grundannahmen ändert, die Paradigmen, unter denen wir arbeiten, und unsere Art und Weise, die Probleme zu formulieren, die anstehen.

In der Agrar- und Ernährungspolitik machen drei wichtige Entwicklungen eine solche Lernfähigkeit und ein solches Umdenken nicht bloß dringlich, sondern unaufschiebbar. Zunächst einmal sehen wir heute, wie labil unsere derzeitigen Ernährungssysteme sind. Als Folge von Bevölkerungswachstum wie auch mangelnder Investitionen in die Landwirtschaft, insbesondere im Afrika südlich der Sahara, ist die Abhängigkeit vieler Entwicklungsländer von den internationalen Märkten deutlich gestiegen. Das ist eine schwere Bürde, besonders dann, wenn die Preise als Resultat von Spekulationsblasen auf den Märkten für landwirtschaftliche Verbrauchsgüter in die Höhe schießen – vor allem seit höhere Preise für Nahrungsmittel typischerweise mit höheren Ölpreisen einhergehen.

Zweitens gibt es immer mehr Hinweise darauf, dass der Klimawandel die landwirtschaftliche Produktion erheblich beeinflussen und verändern wird. De facto bedroht der Klimawandel schon jetzt die Fähigkeit ganzer Regionen, besonders solcher mit Regenfeldbau, überhaupt das frühere Niveau der landwirtschaftlichen Produktion zu halten. Laut dem UN-Entwicklungsprogramm könnten als direkte Folge des Klimawandels bis 2080 zusätzliche 600 Millionen Menschen vom Hunger bedroht sein. Im Afrika südlich der Sahara werden die unfruchtbaren oder fast unfruchtbaren Flächen voraussichtlich um 60 bis 90 Millionen Hektar steigen, und der International Panel on Climate Change (IPCC) schätzt, dass die Erträge aus Regenfeldbau in Südafrika zwischen 2000 und 2020 um die Hälfte abnehmen könnten. Die Rückgänge an landwirtschaftlicher Produktion in einer Reihe von Entwicklungsländern könnten zwar teilweise durch Ertragssteigerungen in anderen Regionen aufgefangen werden, aber das Gesamtergebnis wäre ein Rückgang der Produktionskapazität von mindestens 3 Prozent bis zu den 2080er-Jahren, jedoch bis zu 16 Prozent, falls die vorhergesagten Wirkungen der »carbon fertilization« (eine Steigerung der Erträge als Folge der höheren Kohlendioxidkonzentration in der Atmosphäre) ausbleiben sollten.

Drittens begreifen wir heute – wie schon erwähnt –, dass die Steigerung der Nahrungsmittelproduktion und die Beseitigung von Hunger und Unterernährung zwei sehr verschiedene Zielsetzungen sind – vielleicht einander ergänzend, jedoch nicht notwendigerweise miteinander verzahnt. Es hat eine ganze Generation gedauert, bis man verstanden hat, dass man das Konzept der »Grünen Revolution« mit ihren Bewässerungsmethoden, der Mechanisierung, den hoch ertragreichen Samensorten und den chemischen Düngemitteln unter Umständen grundlegend ändern muss, um sowohl gesellschaftlich wie auf die Umwelt bezogen nachhaltiger wirtschaften zu können. In 80 Prozent der Studien zur Grünen Revolution aus den letzten 30 Jahren kamen die Forscher, die den Aspekt der Gerechtigkeit untersuchten, zu dem Ergebnis, dass die Ungleichheit als Folge des technologischen Wandels zugenommen hat.

Die Grüne Revolution hat die ärmsten Bauern, die auf den schlechtesten Böden arbeiten, nicht erreicht. Sie ist im Großen und Ganzen auch an den Frauen vorbeigegangen, weil Frauen weniger Zugang zu Krediten hatten als Männer, weniger externe Hilfe für den Anbau erhielten und sich den Materialeinsatz, auf dem die technologische Revolution basierte, nicht leisten konnten. In manchen Fällen machte die Grüne Revolution Bauern mit Liquiditätsproblemen von hochwertigen externen Materialeinsätzen abhängig. Sie verschob die Produktion von arbeitsintensiven Formen auf ein kapitalintensives landwirtschaftliches Modell, das wegen des Mangels an alternativen Arbeitsplätzen die Landflucht beschleunigte.

Aus diesen Erkenntnissen ergeben sich einige klare Schlussfolgerungen. Wir müssen die Widerstandsfähigkeit der Länder – besonders der armen, Nahrungsmittel importierenden Länder – gegen zunehmend hohe und instabile Preise auf den internationalen Märkten stärken. Wir müssen Formen der landwirtschaftlichen Produktion fördern, die gegen den Klimawandel resistenter sind, das heißt, die vielfältiger sind und mehr Bäume brauchen. Wir brauchen eine Form der Landwirtschaft, die die Folgen des Klimawandels dämpft. Und wir müssen eine Landwirtschaft entwickeln, die zur Entwicklung auf dem Land durch die Schaffung von Jobs sowohl auf den Höfen wie außerhalb beiträgt und den Bauern angemessene Einkünfte bringt.

Über all das herrscht über die ideologischen und geografischen Grenzen hinweg allgemeines Einvernehmen. Die Aufgabe besteht jedoch darin, die Lektionen aus diesen drei Entwicklungen miteinander zu verbinden, statt sie getrennt umzusetzen. Zum Glück zeigt *Zur Lage der Welt 2011*, dass es Alternativen gibt, die das möglich machen.

Die Fähigkeit der Entwicklungsländer, sich selbst zu ernähren, kann durch die Unterstützung einer landwirtschaftlichen Produktion verbessert werden, die die Umwelt respektiert und den Armen in ländlichen Gebieten zu Gute kommt. Agrarökologische Ansätze wenden sich von der Tendenz des zwanzigsten Jahrhunderts ab, die Natur auf ihre einzelnen Elemente zu reduzieren. Sie erkennen stattdessen die Komplexität der Nahrungsmittelproduktion. Sie sehen die Pflanze im Verhältnis zum Ökosystem. Sie belohnen den Erfindungsreichtum von Bauern, die nicht mehr passive Empfänger eines in Laboratorien entwickelten Wissens sein wollen, sondern das Wissen, das sie brauchen, selbst mit entwickeln.

Agrarökologie zeichnet sich generell durch einen geringen Einsatz externen Materials aus und begrenzt so die Abhängigkeit von teuren Düngemitteln und Pestiziden. Mittel wie Dung und Kompost entstammen meistens der lokalen Produktion, und wenn Hülsenfrüchte und Bäume gebraucht werden, um den Boden zu düngen, hilft die Vielfalt auf der Parzelle, diese Systeme autark und stark zu machen. Agrarökologische Techniken können sehr arbeitsintensiv sein. Das ist jedoch ein Aktivposten und kein Passivum. Die Schaffung von Arbeitsplätzen in ländlichen Gebieten kann die Entwicklung auf dem Land fördern, besonders dann, wenn sie noch mit der Förderung örtlicher Nahrungsmittelverarbeitung und der entsprechenden Zunahme von Arbeitsplätzen dort einhergeht.

Doch diese Systeme, die hauptsächlich auf lokalen Produkten, auf dem Fachwissen der Bauern und auf nachhaltigen Produktionsmethoden basieren, können ohne die Unterstützung durch die Politik nicht gedeihen. Agrarökologische Produktionsmethoden können pro Hektar äußerst ertragreich sein und sind in ihrem Umgang mit den natürlichen Ressourcen überaus effizient. Da sie im Allgemeinen aber sehr arbeitsintensiv sind, haben sie es schwer, mit den hochmechanisierten und kapitalisierten großbetrieblichen Produktionsformen zu konkurrieren. Ohne starke staatliche Förderung können sie daher nicht gewinnen.

Regierungen können unterstützend wirken, wenn sie in ihren öffentlichen Förderprogrammen der nachhaltigen Landwirtschaft Priorität einräumen, oder durch fiskalische Anreize, indem sie die Erzeugnisse der hochmechanisierten Landwirtschaft besteuern und jene Produktion belohnen, die zur Armutsreduzierung und zur Nachhaltigkeit beiträgt. Regierungen haben ohne weiteres die Aufgabe, die öffentlichen Mittel und Hilfen bereitzustellen, die die Agrarökologie braucht: externe Hilfen für den Anbau in Kombination mit dem von Bauer zu Bauer weitergegebenen Wissen; Lagerkapazitäten und eine Infrastruktur, die die Bauern mit den Verbrauchern verbindet und es ihnen erlaubt, Zwischenhändler zu umgehen; die Organisation von Bauern in Kooperativen, die ihre Wettbewerbsfähigkeit stärkt, bei der Verarbeitung und Vermarktung Größenvorteile erzielt und das Tempo erhöht, in dem jeder Bauer vom anderen lernen kann. Wo Regierungen kaum Möglichkeiten haben, diese Aufgaben zu erfüllen, oder wo sie ihre Pflichten vernachlässigen, sollte der private Sektor an seine Verantwortung erinnert werden, unsere Schulden gegenüber der Zukunft nicht noch zu vergrößern.

Die volle Umsetzung des Rechts auf Nahrung, die eine Dimension der Nachhaltigkeit einschließt, kann allerdings nicht einfach nur den Mechanismen des Marktes überlassen werden. Die Präsenz des Staates ist erforderlich. Erforderlich ist auch, dass wir in Mechanismen der Verantwortlichkeit und der Kontrolle investieren, um die öffentliche Steuerung zu verbessern. Darum ermutige ich immer wieder Regierungen, nationale Strategien zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung zu entwickeln, die auf den freiwilligen Richtlinien der U.N. Food and Agriculture Organization aufbauen. Das menschliche Recht auf angemessene Nahrung hat schließlich nicht bloß einen symbolischen Wert. Das Recht auf Nahrung muss in die Gesetze zur Nahrungssicherheit, in die Politik und in die entsprechenden Programme eingehen. Es wird das landwirtschaftliche Entwicklungsmodell ergänzen, dass an dieser Stelle und in diesem Buch skizziert wird. Es wird sicherstellen, dass wir beim Kampf gegen den Hunger auf dem richtigen Weg sind.

Olivier de Schutter
UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung

Einleitung

Die Hitzewelle, die im Sommer 2010 über dem westlichen Russland lag, sah auf den ersten Blick nach einer lokal begrenzten Krise aus. Die Temperaturen erreichten für einige Wochen 40 Grad Celsius oder mehr und ließen Moskau eher wie Dubai erscheinen. Die Bevölkerung, die in der Mehrheit nicht über Klimaanlagen verfügt, verging fast vor Hitze. Die äußeren Umstände verschlechterten sich noch, als die Hitzewelle ausgedehnte Waldbrände auslöste, die Vorortviertel zerstörten und die Moskauer mehr als eine Woche lang heftig Rauch schlucken ließen. Bevor das Desaster vorbei war, zeigte sich Ministerpräsident Wladimir Putin am Steuerknüppel eines Feuerlöschflugzeugs, um mit dieser theatralischen Geste zu demonstrieren, dass die Regierung die Lage weiterhin im Griff habe.

Für den Rest der Welt war die für Russland ungewöhnliche Wetterlage zunächst nicht mehr als ein Fernsehschauspiel – bis bekannt wurde, dass die Hitzewelle und die sie begleitende Dürre die Weizenernte des Landes vernichtet hatte. Nach wenigen Tagen kündigten die russischen Amtsträger die Einstellung der Weizenexporte an, was die Weltmarktpreise auf der Stelle um mehr als ein Drittel in die Höhe schießen ließ, mit Folgeeffekten für Mais, Sojabohnen und den Rest des globalen Nahrungsmittelmarktes.

Diese zweite Steigerung bei den Nahrungsmittelpreisen in gerade mal zwei Jahren hat brutal an die Verletzlichkeit eines Welternährungssystems erinnert, das beinahe 6,9 Milliarden Menschen satt machen soll – und zwar innerhalb der von unserer Umwelt gesetzten Grenzen und unter den Bedingungen eines zunehmend instabilen Weltklimas. An vorderster Front stehen in dieser landwirtschaftlichen Krise die 925 Millionen unterernährter Menschen – viele von ihnen Kinder in Afrika und Südasien –, die sich mit der Aussicht vertraut machen müssen, dass ihr Leben in den kommenden Monaten noch schwieriger wird.

Ironischerweise ist die Weltlandwirtschaft in den vergangenen Jahrzehnten in mancher Hinsicht eine beeindruckende Erfolgsstory gewesen. Die Bemühungen, die Ernteerträge durch Investitionen in neue landwirtschaftliche Technologien und in die Infrastruktur zu steigern, sind in vielen Belangen erfolgreich gewesen. Die Produktivität ist bei den Hauptgetreideproduzenten wie Australien und den Vereinigten Staaten ständig gestiegen; große Gebiete Asiens, darunter auch China, waren ebenso bei der Steigerung der Erträge erfolgreich und haben so die ländliche Armut und den Hunger reduzieren können.

Doch das ist nicht die ganze Geschichte. In großen Teilen Südasiens und im Afrika südlich der Sahara hat die Landwirtschaft nur geringe Fortschritte gemacht, weil hier nationale Regierungen und die internationale Gemeinschaft über die letzten Jahrzehnte zu wenig investiert haben. Das Versäumnis, die Landwirtschaft in einigen der ärmsten Regionen der Welt voranzutreiben, hat es für die dortigen Ökonomien unmöglich gemacht, sich zu entwickeln, und hält Hunderte von Millionen Menschen im Teufelskreis der Armut gefangen. Die Landwirtschaft stellt Arbeitsplätze für 1,3 Milliarden Kleinbauern und landlose Arbeiter und ist die Haupterwerbsquelle für ungefähr 86 Prozent der 3 Milliarden Menschen in den Entwicklungsländern. Ob sie eine bessere Zukunft haben werden, hängt wesentlich davon ab, was auf den Bauernhöfen in den notleidendsten Teilen der Welt geschehen wird.

Bis vor kurzem glaubten die meisten Politiker und Verantwortlichen, der einzige Weg zur Entwicklung der Landwirtschaft in Afrika sei der, die Anstrengungen der Grünen Revolution zu verdoppeln – also mehr ertragreiche Saaten und Düngemittel einzusetzen und so die Erträge zu steigern. Das ist eine verführerisch einfache Formel, doch in vielen Fällen hat sie nicht funktioniert. Die Saaten und Düngemittel sind für die überwiegende Mehrheit der armen Bauern oft zu teuer, oder sie sind einfach für sie nicht verfügbar. Die Vorteile vieler solcher Projekte kommen oft nur einer kleinen Zahl von Großbauern zugute, die Nahrung im Überfluss produzieren mögen, jedoch für die Förderung der ländlichen Entwicklung wenig tun.

Zum Glück wird der Gedanke, dass der Hunger in der Welt allein mit Geld und Technologie abgeschafft werden kann, nicht nur durch seine eigenen Schwächen diskreditiert, sondern auch durch die Erkenntnis korrigiert, dass neue Ansätze für den Aufbau einer nachhaltigen und alle ernährenden Landwirtschaft die Innovationen des herkömmlichen landwirtschaftlichen Instrumentariums effektiv ergänzen oder ersetzen können. Das trifft besonders auf das Afrika südlich der Sahara zu, wo Tausende von Kleinbauern sich auf alte kulturelle Weisheiten ebenso wie auf intelligente neue Technologien stützen, um hinreichend Nahrung zu produzieren, ohne dabei weder den örtlichen Boden noch das globale Ökosystem zu zerstören.

Das ist die Geschichte dieses Buches und des Worldwatch-Projekts »Nourishing the Planet«. In den Jahren 2009 und 2010 ist Danielle Nierenberg, eine der Projektleiter, durch 25 afrikanische Länder gereist, hat Bauern besucht und sich mit ihren Erfolgen auf allen Gebieten vertraut gemacht: von der Tropfbewässerung über die Dachbegrünung, von der Agroforstwirtschaft bis zu neuen Projekten zum Schutz des Bodens. Zurück in Washington hat unser Forscherteam im Internet nach noch mehr innovativen landwirtschaftlichen Projekten gesucht und die gewonnenen Informationen an ein rasch wachsendes Publikum von Lesern des Blogs »Nourishing the Planet«, an YouTube-Nutzer und Twitterer weitergegeben.

Das so entstandene Gesamtbild, ist höchst aufregend. Obwohl wir beim Stichwort »Innovation« an die neueste Suchmaschine oder das neueste Videospiel zu denken ge-

wohnt sind, zeigen arme afrikanische Bauern, dass Innovation derzeit vor allem in einigen der ärmsten Gemeinschaften der Welt zu finden ist – und dass sie für die Menschen und den Planeten von größerer Bedeutung sein können als die Mehrzahl der Hightech-Erfindungen. Ein schneller und produktiver Wandel ist möglich, wenn man Kleinbauern durch einfache, aber entscheidende Innovationen stärkt – insbesondere die Frauen, die die Landwirtschaft in Afrika dominieren. Wenn auch nur ein Bruchteil der Ressourcen, die man heute für Agrarfabriken in den Vereinigten Staaten und Sojabohnenplantagen in Brasilien verwendet, in die innovative Arbeit von Kleinbauern investierte, würde die Welt nicht so mickrige Fortschritte bei der Erreichung des UN-Ziels der Halbierung des Welthungers bis 2015 machen.

Was bei der Auseinandersetzung mit den landwirtschaftlichen Problemen in der Welt auf dem Spiel steht, geht weit über das aktuelle Problem des Hungers hinaus. In einer Zeit, in der die Welt in vielen Regionen bei den Ressourcen an Ackerland und Wasser an ihre Grenzen zu stoßen beginnt, wird wachsende landwirtschaftliche Produktivität noch lebenswichtiger als bisher, um ausreichend Nahrung zu produzieren. Deshalb sind Neuerungen wie der Einsatz von Zwischenfrüchten als natürliche Düngemittel oder von vor Ort produzierten Biokraftstoffen als Ersatz für Diesel so aufregend.

Die Landwirtschaft hat zudem auf die Natur enorme Auswirkungen. Viele der in diesem Buch beschriebenen Innovationen können den Schaden, den die Nahrungsmittelproduktion so oft dem Grundwasser und dem Boden zufügt – und dem Ökosystem, von dem wir alle abhängig sind – wieder beheben.

Die Nahrungswirtschaft steht im Mittelpunkt der weltweiten Umweltproblematik. Die Landwirtschaft von heute trägt mit ihrer starken Abhängigkeit von fossilen Energien nicht nur zur globalen Erwärmung bei – manches von dem Kohlenstoff, der heute in der Atmosphäre ist, lag einst tief unter den Feldern und Grasflächen Nordamerikas und Mitteleuropas –, sie ist auch selbst durch den Klimawandel stark gefährdet. Der Sommer 2010 war der heißeste, seitdem Daten erhoben werden, und Wissenschaftler sagen, dass die außergewöhnlichen Wetterphänomene, die ihn gekennzeichnet haben – darunter auch die Überschwemmungen 2000 km südlich von Moskau in Pakistan, die 1,4 Millionen Morgen bester Anbaufläche überflutet haben –, ohne die 30-prozentige Steigerung der Kohlendioxidkonzentration in der Atmosphäre seit Beginn der Industriellen Revolution vermutlich nicht passiert wären.

Eine ermutigende Nachricht in Bezug auf die landwirtschaftlichen Innovationen, die in diesem Buch dokumentiert werden, ist die Tatsache, dass neue Ansätze in der Landwirtschaft zur Lösung einiger dringlicher Probleme beitragen können: vom Schutz bedrohter Wasserreservoire über die Sanierung der Fischerei bis zur Verlangsamung des Klimawandels. Landwirtschaftliche Innovationen helfen auch bei der Verbesserung der menschlichen Gesundheit, nicht nur durch die angemessene Ernährung der Armen dieser Welt, sondern auch durch die Reduzierung der Fettsucht, die von der reichen auf die arme Welt übergreift.

Wir sind ganz besonders glücklich über die Partnerschaft mit der Bill & Melinda Gates-Stiftung bei diesem buchstäblich bahnbrechenden Projekt »Nourishing the Planet«. Indem wir die Verpflichtung der Stiftung, zur Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion beizutragen, mit unserem Schwerpunkt der Fixierung nachhaltiger Ansätze in der Landwirtschaft verbinden, bauen wir eine neue Brücke, die für Hunderte von Millionen armer Bauern in Afrika und anderswo in eine bessere Zukunft führen könnte.

Die Ernährung der Menschen und die Nährkraft des Planeten sind heute unauflöslich miteinander verbunden und lebenswichtig für unsere Zukunft. Wir hoffen, dass *Zur Lage der Welt 2011* zu einem systematischeren – und einem radikaleren – Nachdenken über die Zukunft unseres Ernährungssystems beiträgt. Wir müssen einfache Slogans wie »Größer ist besser« in den Papierkorb werfen und für komplexe Probleme nicht länger nach Patentlösungen suchen. Wenn wir uns dazu entschließen, könnte die Landwirtschaft noch einmal zu einem Zentrum menschlicher Innovation werden – und die Ziele der Abschaffung des Hungers und der Schaffung einer nachhaltigen Welt wären ein wenig näher gerückt.

Christopher Flavin
Präsident des Worldwatch Institute in Washington

Christine Chemnitz und Tobias Reichert

Von Fleisch und Fairness – Innovationen für eine ökologische EU-Agrarpolitik

Dieses Jahr wird Frau Gemsmann eine neue Hilfskraft für ihre Hofkäserei einstellen. Seit die Bäuerin 1993 begonnen hat, die Milch ihrer 30 Kühe selbst zu verarbeiten, ist die Nachfrage nach ihren Käsespezialitäten kontinuierlich gestiegen. Mittlerweile vermarktet Frau Gemsmann nur noch ein Drittel ihrer Milch über die regionale Molkerei, die ihr, mit Ausnahme der Boomjahre 2007 und 2008, immer niedrigere Preise zahlt. Die Einnahmen aus dem Käseverkauf im Hofladen und an eine regionale Supermarktkette, die sie zusammen mit anderen Landwirten beliefert, machen die Arbeit auf dem Hof auch für ihre Kinder wieder attraktiv. Und um die Arbeit in der Käserei bewältigen zu können, hat Frau Gemsmann schon zwei Teilzeitkräfte aus dem Dorf angestellt. Anders als viele ihrer Nachbarn wird sie ihren Betrieb in den nächsten Jahren nicht aufgeben müssen.

Leider ist die Bäuerin Gemsmann eher eine Ausnahme. Seit den 1970er-Jahren hat sich die Zahl der Betriebe in einigen Ländern der EU fast halbiert. Allein in Deutschland haben im Jahr 2009 mehr als 11.000 landwirtschaftliche Betriebe aufgehört zu produzieren. Da half es wenig, dass mit 59,4 Milliarden Euro wieder mehr als ein Drittel des gesamten EU-Budgets in die Landwirtschaft geflossen ist. Viele Betriebe haben sogar deshalb aufgeben müssen, weil die Subventionen ineffektiv und unfair verteilt werden: Es wird zu wenig nach der Leistung oder dem Beitrag zum Gemeinwohl bezahlt, sondern vor allem nach Größe. Pro Hektar erhält ein Betrieb in der EU durchschnittlich 260 Euro Subventionen in Form von sogenannten »Direktzahlungen«. In Deutschland bekommen fast die Hälfte der Betriebe weniger als 5.000 Euro. Im Gegensatz dazu erhalten knapp zwei Prozent der Betriebe mehr als 100.000 Euro pro Jahr. Im Ergebnis beziehen die 6.300 größten Betriebe einen größeren Anteil der Subventionen als die 287.000 Kleinbetriebe.

Zusätzlich zu den Direktzahlungen fördert die EU auch produktivitätssteigernde Investitionen, wie zum Beispiel den Neubau oder die Erweiterung von Rinder- und Schweineställen. Auch diese Förderung ist in den meisten EU-Ländern so gestaltet, dass vor allem größere Betriebe profitieren. Die Investitionen, die Bäuerin Gemsmann vorgenommen hat, um ihre Hofkäserei aufzubauen, waren beispielsweise nicht förderungswürdig, weil die Investitionssumme zu gering war. Riesige Schweinemastanlagen bekommen hingegen in vielen Regionen ohne große Probleme hohe Zuschüsse. Damit fördern die Subventionen der EU gerade diejenigen, die Aufgrund ihrer Größe, ihrer hohen Technisierung und

ihrer Spezialisierung auch ohne Beihilfen überleben könnten. Bestehende Ungleichgewichte werden somit durch die Subventionen nicht ausgeglichen, sondern eher verstärkt.

So wie den Nachbarn von Bäuerin Gemsmann geht es vielen Bauern weltweit. Auch in Kamerun oder Kambodscha leiden die Bäuerinnen und Bauern unter der unfairen Ausgestaltung der EU-Agrarpolitik. Sie können mit billig produzierten Nahrungsmitteln, die dazu noch von den Steuergeldern der EU oder anderer Industriestaaten subventioniert werden, nicht konkurrieren; teils müssen sie gar ihren Betrieb aufgeben. Im Unterschied zu Landwirten in der EU aber wirtschaften viele der weltweiten Kleinbauern ohne Netz und doppelten Boden. Das heißt, wenn sie nicht mehr von ihrer Landwirtschaft leben können, haben sie kaum Alternativen. Weder auf dem Land noch in den Städten gibt es Arbeit für Menschen, die eine geringe Schulbildung haben. Soziale Sicherungssysteme, die Menschen ohne Arbeit auffangen, gibt es auch keine. Armut und Hunger sind die Folgen. Landwirtschaft ist nicht nur die Produktion von Nahrungsmitteln, sie bildet nach wie vor die Lebensgrundlage für mindestens ein Drittel der Weltbevölkerung.

Wie kommt es, dass die EU eine solche Entwicklung fördert? Die Begründung ist in der Geschichte der gemeinsamen Agrarpolitik zu finden. Etwas mehr als eine Dekade nach Ende des zweiten Weltkrieges wurden in den römischen Verträgen die Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik festgelegt. In dieser Zeit war die europäische Landwirtschaft als Folge des Krieges nicht in der Lage, die Nahrungsmittelbedürfnisse der Menschen zu decken. Dementsprechend groß war der Wunsch, die kritische Abhängigkeit in diesem sensiblen Bereich zu verringern. Die Steigerung der Produktivität wurde eines der zentralen, teilweise schon in den 1950er-Jahren entwickelten und bis heute gültigen Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik. Durch die Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und dem bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, sollte die Produktivität der Landwirtschaft gesteigert werden, um der Landbevölkerung einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewährleisten, die Märkte zu stabilisieren und die Versorgung der Verbraucher zu günstigen Preisen sicherzustellen. Die EU-Agrarpolitik setzte dabei auf unterschiedliche Instrumente. Den Bauern wurde innerhalb der EU ein Mindestpreis für ihre Produkte gezahlt. So lag zum Beispiel der Mindestpreis für eine Tonne Weizen in der EU im Jahr 1993 bei umgerechnet 176 US-Dollar, während der Weltmarktpreis nur 65 US-Dollar betrug. Entsprechend wurden die heimischen Märkte vor billigen Importen stark geschützt. Die Zölle waren variabel gestaltet und wurden immer so angepasst, dass Importe nicht unter dem in der EU geltenden Mindestpreis verkauft werden konnten. Schließlich wurden Investitionsbeihilfen aufgelegt, die man gezielt an große und leistungsfähige Betriebe zahlte. Eine weitgehende Intensivierung der Landwirtschaft war die Folge.

Im Ergebnis erreichte die EU schon in den 1970er-Jahren das Ziel der Selbstversorgung bei fast allen wichtigen landwirtschaftlichen Gütern. Dennoch änderte sich an den Produktionsanreizen durch die hohen garantierten Preise und die Subventionen für intensive Landwirtschaft kaum etwas. Die Produktion stieg entsprechend weiter. So wurden die bis heute berühmten Butterberge und Milchseen produziert, und die EU wandelte ihre Rolle

vom Importeur praktisch aller landwirtschaftlichen Produkte zu einem der größten Exporteure von Grundnahrungsmitteln wie Getreide, Fleisch und Milchprodukten weltweit.

Subventionierte Exporte stören die Weltmärkte

Eine wichtige Rolle bei dieser Entwicklung spielten die von der EU direkt an die exportierenden Unternehmen gezahlten Exportsubventionen, die die Differenz zwischen den Preisen auf dem EU-Binnenmarkt und den niedrigeren Weltmarktpreisen ausgleichen sollten. In den 1980er- und 1990er-Jahren zahlte die EU Exportsubventionen in Höhe von bis zu zehn Milliarden Euro jährlich. Im Zuge der seit 1992 begonnenen mehrfachen Reformen der gemeinsamen Agrarpolitik wurden die garantierten Preise auf dem EU-Binnenmarkt schrittweise gesenkt, und damit auch die Differenz zum Weltmarktpreis. Entsprechend zahlte man 2009 nur noch einige hundert Millionen Euro an Exportsubventionen. Im Gegenzug erhöhten sich aber im gleichen Zeitraum die Direktzahlungen. Sie erlauben es den Landwirten weiter, ihre Produkte sowohl auf dem Binnenmarkt als auch beim Export zu Preisen zu vermarkten, die nicht die vollen Produktionskosten decken.

Exportsubventionen auch auf niedrigerem Niveau schädlich

Auch wenn Exportsubventionen heute nur noch einige hundert Millionen Euro ausmachen und nur in Ausnahmefällen eingesetzt werden sollen, bleiben sie aus entwicklungspolitischer Sicht höchst problematisch. Denn die Stabilisierung des EU-Marktes geschieht auf Kosten der Märkte anderer Länder, die durch subventionierte Exporte geschwächt werden. Die Exportsubventionen sind jetzt noch problematischer durch die inzwischen zunehmend synchrone Entwicklung von Weltmarkt- und EU-Preisen. Setzt die EU in einer Niedrigpreisphase Exportsubventionen ein, sinken die auch auf dem Weltmarkt herrschenden niedrigen Preise weiter ab. Zuletzt ist das im Jahr 2009 geschehen, als die Preise für Milch aufgrund der gestiegenen Produktion und rückläufiger Weltmarktnachfrage stark gefallen waren. Die EU setzte ihre Exportsubventionen für Milchprodukte wieder ein, auch für ihre Vollmilchpulverexporte nach Westafrika. Gegenüber dem Vorjahr nahmen die Exporte um mehr als 16 Prozent, also fast 13.000 Tonnen, zu. Nimmt man das Jahr 2007 als Vergleich, in dem in der EU und weltweit auskömmliche Milchpreise herrschten, steigerte sich die Exportmenge um fast 38 Prozent.

Die EU exportierte im Jahr 2009 insgesamt 88.600 Tonnen Vollmilchpulver nach Westafrika – das entspricht einer Frischmilchproduktion von über 700.000 Tonnen, das ist fast ein Viertel der regionalen Produktion. Sowohl lokale Molkereien als auch Konsumenten können das Vollmilchpulver, mit Wasser verrührt, wieder zu zwar weniger schmackhafter, aber eben auch deutlich billigerer Milch machen und dann zu Joghurt oder anderen Milchprodukten weiterverarbeiten oder direkt konsumieren. Besonders gravierend ist, dass Milch sowohl ökonomisch als auch sozial ein besonders wichtiges Produkt der Region ist.

Als Folge der EU-Agrarpolitik sanken die weltweiten Preise für Agrarprodukte kontinuierlich. Die nationale landwirtschaftliche Produktion in vielen Entwicklungsländern konnte mit den subventionierten Produkten nicht konkurrieren – weder auf dem Weltmarkt noch auf den heimischen Märkten. Hinzu kam, dass die agrarpolitische Ausrichtung vor allem in Afrika quasi konträr zu der der Europäischen Union stand. Die Landwirtschaft wurde nicht subventioniert, sondern oft sogar besteuert. Die jeweiligen Regierungen investierten kaum Geld in Forschung, Infrastruktur, Beratung oder Vermarktungssysteme – schon gar nicht für Grundnahrungsmittel. Die heimischen Produkte wurden von den billigeren importierten Produkten vom Markt verdrängt, und vielen Bauern wurde die Existenzgrundlage genommen.

Billige Weltmarktpreise und fehlende Visionen für eine nachhaltige Agrarentwicklung bildeten die Basis für die Ernährungspolitik vieler Entwicklungsländer: Nahrungsmittel wurden möglichst günstig importiert und den Konsumenten im eigenen Land zur Verfügung gestellt, anstatt, dem Beispiel der EU folgend, in die nationale Unabhängigkeit bei der Nahrungsmittelversorgung zu investieren und die heimischen Märkte vor Dumping-Importen zu schützen. Dass dieses Konzept weder heute noch in der Vergangenheit aufgegangen ist, zeigt die Entwicklung bei der Zahl der Hungernden in den letzten Jahrzehnten: Während im Zeitraum von 1970 bis 1995 die Zahl der Hungernden immerhin leicht abgenommen hat, von etwa 880 auf 820 Millionen Menschen weltweit, stieg ihre Zahl in vielen Entwicklungsländern seitdem dramatisch an. Heute hungern über 900 Millionen Menschen. Auch die niedrigen Agrarpreise der 1990er-Jahre konnten an dieser verhängnisvollen Entwicklung nichts ändern. Im Gegenteil: Unzählige Betriebe wurden aufgegeben, damit verschwanden die Einkommensmöglichkeiten für die ländliche Bevölkerung. Nach dem die Weltmarktpreise ab dem Jahr 2003 dann aus verschiedensten Gründen wieder stiegen, um 2007 und 2008 einen historischen Höchststand zu erreichen, konnten viele Menschen sich nicht mehr genügend importierte Lebensmittel leisten. Gleichzeitig hatten die meisten Länder nach jahrzehntelanger Vernachlässigung ihrer Grundnahrungsmittelproduktion keine Kapazität, schnell und ausreichend auf die Preisentwicklungen zu reagieren und ihre eigene Produktion zu steigern. Im Ergebnis hungert heute fast jeder sechste Mensch auf der Welt.

Die verfehlte Subventions- und Preispolitik der EU trug aber nicht nur zu niedrigen Weilmarktpreisen und zur Destabilisierung der weltweiten Ernährungssituation bei – auch die ökologischen Auswirkungen waren immens. Die starke Konzentration der EU-Agrarpolitik auf die Steigerung der Produktivität und die einseitig ökonomische Ausrichtung der eigentlich multifunktionalen Landwirtschaft führte zu zahlreichen Umweltproblemen. Der Agrarsektor erzeugt weltweit etwa 14 Prozent der klimaschädlichen Treibhausgase. Zählt man zu den direkten Emissionen der Landwirtschaft auch die indirekten Auswirkungen durch Landnutzungsänderungen wie zum Beispiel Entwaldung hinzu und den hohen Energieverbrauch für die Herstellung von Düngemitteln, dann sind es sogar über 30 Prozent. Hinzu kommt, dass die landwirtschaftliche Produktion einen großen Teil

der immer knapper werdenden Süßwasserreserven verbraucht und der Hauptgrund für den Verlust der Artenvielfalt weltweit ist.

Gleichzeitig ist die Landwirtschaft besonders negativ von den Auswirkungen dieser ökologischen Fehlentwicklungen betroffen. Steigende Temperaturen beeinflussen die Wachstumsbedingungen von Pflanzen und die Leistungsfähigkeit von Nutztieren. Aber nicht nur das, aufgrund der veränderten Bedingungen wird es auch neue Krankheiten und Schädlinge für Pflanzen und Tiere geben. Hinzu kommt, dass sich durch den Klimawandel in vielen Teilen der Welt der Niederschlag verändert. Während die Regenmenge insgesamt abnimmt, nehmen extreme Trockenperioden vor allem in Afrika südlich der Sahara, in Asien und Australien zu. Weltweit wird vorausgesagt, dass schon bei einem durchschnittlichen Anstieg der Temperatur um zwei Grad die landwirtschaftliche Produktion um mehr als 16 Prozent sinken könnte; betrachtet man ausschließlich die landwirtschaftliche Produktion in Entwicklungsländern sind es sogar 21 Prozent. Betroffen sein werden also wieder die Menschen, die heute schon in sehr prekären Situationen leben und wirtschaften und zwar auf zweifache Weise: Ihre Produktion wird durch die negativen klimatischen Bedingungen sinken, und gleichzeitig werden die Preise für Grundnahrungsmittel langfristig steigen. Während eine durchschnittliche Familie in Deutschland lediglich 14 Prozent ihres Einkommens für Nahrungsmittel ausgibt, liegt dieser Anteil bei armen Bevölkerungsschichten in Entwicklungsländern bei bis zu 80 Prozent. Wenn die Preise für Nahrungsmittel steigen, während gleichzeitig das Einkommen sinkt, dann geht die Zahl der Hungernden in den nächsten Jahrzehnten weltweit nach oben.

Importe schaffen neue Probleme

Die europäische Agrarpolitik hat seit 1992 vier Reformschritte hinter sich. Diese Schritte waren nur eingeschränkt erfolgreich. Zwar wurden die Anreize zur Überproduktion verringert, indem die garantierten Preise gesenkt wurden. Da aber zum Ausgleich die Direktzahlungen eingeführt wurden, die sich am historischen Produktions- und Unterstützungsniveau orientieren, wurden die alten Strukturen weitgehend beibehalten. Das Subventionssystem ist damit noch immer unfair, unökologisch und aus der Perspektive des Tierschutzes ethisch inakzeptabel. Zu der problematischen Subventionspolitik der EU kommen weitere Entwicklungen hinzu, die die Welternährungssituation dramatisch verschlechtern.

Die EU ist inzwischen auf 27 Mitgliedsländer angewachsen und beheimatet mehr als 500 Millionen Konsumenten, die im Durchschnitt 85 kg Fleisch pro Kopf und Jahr essen. In Deutschland liegt der Fleischkonsum mit 88 kg etwas höher. In der EU wird nicht nur viel Fleisch verspeist, sondern im weltweiten Vergleich auch überdurchschnittlich viel produziert. Die EU-Länder können ihren hohen Bedarf an Schweine- und Hühnerfleisch nicht nur selbst decken, sondern sind gerade für Schweinefleisch mit derzeit über eineinhalb Millionen Tonnen jährlich hinter den USA der zweitgrößte Exporteur auf dem Weltmarkt. Seit Anfang der 1990er-Jahre haben sich die Schweinefleischexporte aus Europa

fast verdreifacht. Die Entwicklung neuer Märkte für Fleischprodukte und -spezialitäten wie Wurst und Schinken ist eines der Ziele der Agrarexportstrategie auch der deutschen Bundesregierung. Die Produktion von Geflügelfleisch steigt zwar deutlich an, aber derzeit langsamer als der Verbrauch, weshalb die EU zwar weiter mehr Geflügel exportiert als importiert, aber mit sinkender Tendenz. Da in der EU allerdings vor allem Brustfleisch nachgefragt wird, hat sich der Export der »überflüssigen« Teile wie Flügel oder Schlegel als kostengünstige Möglichkeit erwiesen, diese zu »entsorgen«. Die tiefgefrorenen Reste landen meist zu konkurrenzlos niedrigen Preisen auf den Märkten armer Länder und lassen lokalen Geflügelzüchtern kaum eine Chance, ihre eigene Ware zu verkaufen. Auch diese Exporte zerstören daher die Lebensgrundlage vieler Bauern im Süden.

Aber die Steigerung der Fleischproduktion hat noch einen weiteren Haken: Die benötigten Futtermittel werden nicht in der EU produziert, sondern zu einem großen Teil importiert. Mit einem Import von 41 Millionen Tonnen ist die Europäische Union weltweit der größte Importeur von Soja. Der Anstieg der Fleischexporte um 32,4 Prozent im Zeitraum 2000 bis 2007 ging einher mit einer Erhöhung der Futtermittelimporte um 17 Prozent.

Eine aktuelle Studie von Harald von Witzke und Steffen Noleppa rechnet die Importe der EU in virtuelle Landfläche um und gelangt zu beeindruckenden Ergebnissen: Derzeit importiert die EU eine virtuelle Fläche von rund 49 Millionen Hektar. Die virtuellen Flächenexporte der EU belaufen sich dagegen auf lediglich 14.000 Hektar. Insofern importieren die EU-Staaten netto rund 35 Millionen Hektar Fläche, was etwa der Größe Deutschlands entspricht. In den letzten zehn Jahren ist die virtuell importierte Fläche um fast 40 Prozent gestiegen – was zum größten Teil auf die Sojaimporte zurückzuführen ist, die in der EU als Futtermittel verwendet werden.

Aber nicht nur im Futtermittelbereich ist es für die EU wichtig, billige agrarische Rohstoffe zu bekommen – auch die weiterverarbeitende Industrie hat ein Interesse, die traditionellen Importgüter Kakao, Kaffee und Tee zu günstigen Preisen geliefert zu bekommen. Palmöl und andere Ölsaaten sind nicht nur für die Nahrungsmittelindustrie, sondern auch für die Herstellung von Kosmetik und Haushaltswaren von immer größerer Bedeutung. Die größte Dynamik besteht derzeit allerdings in der Verwendung von landwirtschaftlichen Produkten zur Herstellung von Energie, vor allem auch Agrarkraftstoffe. Um die in der EU vorgeschriebene Beimischungsquote zu erfüllen, werden nicht nur immer mehr Raps und Mais angebaut, sondern auch zunehmend Palmöl und andere Pflanzenöle importiert. Die Beimischungsziele sind mit der in der EU vorhandenen Landfläche jedenfalls nicht zu erfüllen. Damit basiert nicht nur die landwirtschaftliche Produktion der EU mehr und mehr auf den Landressourcen anderer Länder, sondern auch ein guter Teil der weiterverarbeitenden Industrie.

Durch die steigende Nachfrage nach landwirtschaftlichen Produkten ist Land ein zunehmend knapper Faktor in der Produktion geworden, und damit steigt sein Wert. Das hat unterschiedliche Auswirkungen. Es werden vermehrt neue Flächen erschlossen. Das

geht einher mit der Rodung von Regenwald oder anderen ökologisch wertvollen Flächen. Kommunales Land wird privatisiert, und kleinbäuerliche Produzenten, die häufig in fragilen rechtlichen Situationen wirtschaften, werden von ihrem Land vertrieben. Es wird geschätzt, dass seit 2006 weltweit zwischen 15 und 20 Millionen Hektar landwirtschaftliche Flächen von ausländischen Regierungen oder Investoren gepachtet oder gekauft wurden. Das ist mehr als die gesamte landwirtschaftliche Anbaufläche Frankreichs.

Außenhandelspolitik – die andere Seite der EU-Agrarpolitik

Die Reformen der gemeinsamen Agrarpolitik haben auch die Strategie der EU im internationalen Handel beeinflusst. Bis in die 1980er-Jahre stand eindeutig der Schutz des EU-Agrarmarkts vor billigeren Importen im Vordergrund. Der Aufstieg der EU zu einem wichtigen Exporteur erfolgte zunächst nur als »Nebeneffekt« der durch die Agrarpolitik ausgelösten Überproduktion. Erst später entwickelte die exportorientierte Agrarindustrie ein klares Eigeninteresse daran, ihre Anteile am Weltmarkt zu verteidigen und auszuweiten.

Im Zuge der Reformen der Agrarpolitik begannen die EU und ihre Mitgliedsländer damit, eine ausdrückliche Exportstrategie für landwirtschaftliche Produkte zu entwickeln. Dabei ist das Hauptinteresse nicht, standardisierte Massenware wie Getreide, Milchpulver oder Schweinehälften zu exportieren, sondern weiterverarbeitete Produkte mit höherer Wertschöpfung wie Wurst- und Fleischspezialitäten, Süßwaren oder Gebäck bis hin zu Fertiggerichten. Diese Produkte sollen die neuen, schnell wachsenden Märkte der Schwellen- und Entwicklungsländer erobern. Anders als in der EU wächst dort die Nachfrage nach Lebensmitteln insgesamt – durch eine wachsende städtische Mittelschicht entwickelt sich vor allem eine steigende Nachfrage nach verarbeiteten Lebensmitteln. Bei der Strategie, diese Märkte durch EU-Exporte zu besetzen, spielen die durch die Direktzahlungen ermöglichten, niedrigeren Preise in der EU für die Agrarindustrie eine wichtige Rolle.

Die andere Seite der Medaille ist, dass sich die Exportausrichtung des Agrarsektors auch in der handelspolitischen Strategie der EU widerspiegelt. Da der Schutz der eigenen Landwirtschaft nicht länger im Vordergrund steht, sondern zunehmend der verbesserte Zugang verarbeiteter Exportprodukte zu den Märkten der Schwellenländer, wird die Forderung nach einer weitgehenden Liberalisierung des Agrarhandels immer wichtiger.

In den seit einigen Jahren ohnehin festgefahrenen Verhandlungen in der Doha-Runde der Welthandelsorganisation wird dies noch nicht so deutlich, da dort die Forderungen der USA, Australiens und Neuseelands, den Agrarsektor zu liberalisieren, über die moderateren Forderungen der EU hinausgehen. In den bilateralen Verhandlungen treten die Egeninteressen der EU dagegen umso deutlicher zu Tage. So bestand die EU zum Beispiel in den 2009 abgeschlossenen Freihandelsabkommen mit Kolumbien und Peru darauf, dass diese ihre Zölle auf Milchprodukte vollständig abbauen, obwohl davon auszugehen ist, dass dies Betriebsschließungen und Arbeitsplatzverluste in beiden Ländern zur Folge haben wird. Auch in den Verhandlungen über Wirtschaftspartnerschaftsabkom-

men (EPAs) mit den ehemaligen Kolonien Afrikas, der Karibik und des Pazifik (AKP-Staaten), die besonders flexibel und entwicklungsfreundlich ausgestaltet werden sollen, bestand die EU lange Zeit darauf, dass auch für die wenigen Produkte, die die AKP-Staaten von einer Liberalisierung ausnehmen können, Zölle zwar nicht abgeschafft, aber auf dem aktuellen Niveau eingefroren werden müssen. Für sensible Produkte wie Vollmilchpulver hätte dies bedeutet, dass die Zölle in einigen Ländern nicht über fünf Prozent hätten steigen dürfen. Das jedoch ist ein zu niedriger Zollsatz, um der Milchproduktion, die heute vielen Kleinbauern die Existenz sichert, effektiven Schutz vor billigen EU-Importen zu bieten. Erst nach Protesten der AKP-Regierungen, zivilgesellschaftlicher Gruppen und sogar einiger EU-Mitgliedsstaaten kündigte die EU-Kommission an einzulenken.

Erste Anzeichen einer neuen Ausrichtung der EU-Agrarpolitik

Angesichts der bisherigen negativen Auswirkungen und Erfahrungen mag manchen die Abschaffung der »Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik« als Ausweg erscheinen. Aber die Herausforderungen sind zu groß und zu drängend, als dass ein Verzicht auf gemeinschaftliches politisches Handeln eine Lösung bieten könnte. Im Gegenteil, die Erfahrung lehrt: Der »Markt« allein löst weder die ökologischen und noch die sozialen Fragen. Ein Rückzug der EU aus der Agrarpolitik würde nicht nur zwischen den Mitgliedsstaaten zum Recht des stärkeren (finanzkräftigen) Mitgliedsstaates führen. Auch im Marktgeschehen setzen sich bei schlichtem Abbau von Regeln die Akteure durch, die das größte wirtschaftliche Gewicht haben. Oft sind es aber gerade die kleinen und mittleren bäuerlichen Betriebe, die eine höhere Artenvielfalt aufweisen und mehr Arbeitsplätze anbieten.

Die Zeit ist also reif für eine weitere Reform der EU-Agrarpolitik. Die derzeitigen Regeln laufen 2013 aus, und zudem beginnt auch die Debatte um die Ausgestaltung des gesamten EU-Budgets nach 2013. Bei der Frage, wie die einzelnen Etatposten des EU-Budgets in den Jahren 2014 bis 2020 ausgestaltet sein sollen, wird der Agrarhaushalt, der fast 40 Prozent des EU-Budgets ausmacht, nicht mehr einfach »durchgewunken« werden. Die Fragen, welche gesellschaftlichen Leistungen der Agrarsektor erbringt und ob diese es rechtfertigen, so viele Steuergelder zur Subventionierung in die Hand zu nehmen, müssen offen diskutiert werden. Dabei ist das Kernproblem nicht unbedingt, dass Agrarpolitik Geld kostet, sondern dass sie trotz des großen Etats zur Lösung der heutigen gesellschaftlichen Herausforderungen kaum einen Beitrag leistet, ja sie verschlimmert sie teilweise sogar noch. Betrachtet man die oben genannten Auswirkungen der EU-Agrarpolitik auf Hunger und Armut, Klimawandel, Wasserverfügbarkeit oder den Verlust der biologischen Vielfalt, so ist klar: Ein »Weiter so« ist keine Option.

Der neue EU-Landwirtschaftskommissar Daclan Ciolos und seine Mitarbeiter scheinen dies zumindest teilweise ähnlich zu sehen. Jedenfalls haben sie in der Vorbereitung des nächsten Reformschritts für die EU-Agrarpolitik etwas Neues ausprobiert: Anstatt sich nur mit Regierungen, den großen Bauernverbänden und der Ernährungsindustrie hinter verschlossenen Türen zu beraten, wie es viele Jahre praktiziert wurde, haben sie eine

mehrmonatige öffentliche Online-Konsultation veranstaltet. Dabei konnten alle interessierten Bürger und Organisationen ihre Wünsche und Forderungen an die neue Agrarpolitik der EU-Kommission mitteilen. Dieser Online-Konsultation folgte eine öffentliche Konferenz in Brüssel, in der Wissenschaftler und Vertreter unterschiedlicher Interessengruppen ihre Standpunkte vortragen konnten. Die Kommission hat damit deutlich gemacht, dass sie Agrarpolitik nicht als »Spezialthema« für die jeweiligen Berufsverbände, sondern als einen Politikbereich betrachtet, der die gesamte Gesellschaft angeht.

In der am 17. November 2010 veröffentlichten Mitteilung zur Gestaltung der EU-Agrarpolitik bis 2020 spiegelt sich diese Haltung der Kommission weitgehend wieder. Auch wenn der Vorschlag am Instrument der Direktzahlungen festhält, so verdeutlicht der gesamte Duktus der Mitteilung dennoch die Notwendigkeit eines Wandels in der Agrarpolitik. Das zeigt sich auch daran, dass erstmals seit 1963 die Ziele der Agrarpolitik umfassend neu definiert werden sollen. Dabei geht es nicht mehr vorrangig um Produktivitätssteigerung und Rationalisierung, sondern um einen breiten Zielkatalog, mit dem eine rentable Nahrungsmittelerzeugung ebenso angestrebt werden soll wie eine größere ökologische Nachhaltigkeit, Klimaschutz und eine ausgewogene ländliche Entwicklung.

Die Kommission hat damit zentrale Anliegen von Umwelt-, Landschaftsschutz und alternativen Bauernverbänden aufgegriffen und berücksichtigt diese auch in den Vorschlägen zur Reform der Instrumente der europäischen Agrarpolitik. So soll die sogenannte »erste Säule« der Agrarpolitik, die Direktzahlungen, »grüner« und gerechter gestaltet werden. Die ehemaligen Flächenprämien sollen sich zukünftig aus mehreren Elementen zusammensetzen: Einer Basisprämie zur Einkommenssicherung und einer verpflichtenden Ökologisierungskomponente, die an umweltpolitische Ziele gekoppelt ist, die über das gesetzliche Mindestmaß hinausgehen (Dauergrünland, Fruchtfolge etc.).

Für eine verbesserte Verteilungsgerechtigkeit wird die Einführung einer Obergrenze für Direktzahlungen an Großlandwirte erwogen. Dabei soll die Obergrenze für Großbetriebe mit vielen Beschäftigten höher liegen. Weiterhin schlägt die Kommission eine einfache und spezifische Unterstützungsregelung für Kleinbauern vor und für Gebiete, die aufgrund ihrer geographischen Situation schwieriger zu bewirtschaften sind.

Wie genau die Gestaltung der länder- und regionenspezifischen Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums aussehen soll, bleibt weitgehend unkonkret. Die Leitthemen dieser »zweiten Säule« der Agrarpolitik sollen »Umwelt, Klimawandel und Innovation« sein. Ein bemerkenswerter Aspekt ist, dass Investitionen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, die weiter gefördert werden sollen, zugleich die Umweltleistung steigern sollen. Würde dies konsequent umgesetzt, könnten keine Massentierhaltungsanlagen mehr gefördert werden.

Aus ökologischer Sicht enthält der Vorschlag der Kommission also eine Reihe von sinnvollen Ansätzen, die allerdings noch weiter konkretisiert und ausgebaut werden müssen. Die Auswirkungen, die die EU-Agrarpolitik auf Hunger und Armut in den Entwicklungsländern hat, finden in der Mitteilung dagegen keine Erwähnung. Auch auf die im

EU-Vertrag ausdrücklich vorgeschriebene Kohärenz mit der nachhaltigen Entwicklung der Entwicklungsländer geht der Vorschlag nur am Rande ein.

An den bislang bestehenden Instrumenten zur Marktintervention will die EU festhalten, um auf dramatische Preisschwankungen reagieren zu können. Neben der öffentlichen Lagerhaltung handelt es sich dabei um die Subventionierung von Exporten. Auch wenn diese nur in Ausnahmefällen eingesetzt werden soll, ist sie aus entwicklungspolitischer Sicht höchst problematisch, denn dabei geschieht die Stabilisierung des EU-Marktes auf Kosten anderer Länder. Dies zeigt, dass es der Kommission offenbar noch nicht gelungen ist, die richtige Balance zwischen der angestrebten klaren Marktorientierung der EU-Agrarpolitik einerseits und den sozialen und entwicklungspolitischen Zielen andererseits zu finden.

Inkohärent ist auch, dass einerseits nach wie vor auf Exporte gesetzt wird, die EU aber andererseits vorgibt, mit ihrer Agrarpolitik einen Beitrag zur Welternährung leisten zu wollen. Wie oben dargestellt, nutzt die EU vor allem wegen des Futtermittelbedarfs in großem Umfang Landflächen in anderen Ländern. Wenn in Zukunft unter anderem wegen des Klimawandels mit einer größeren Knappheit an Lebensmitteln gerechnet werden muss, kann der Beitrag der EU zur globalen Ernährungssicherheit nicht im weiteren Import von Soja für den Export von Fleisch- und Milchprodukten liegen – sondern darin, den globalen Zugriff der EU auf knapper werdende landwirtschaftliche Produktionsressourcen wie zum Beispiel Land zu verringern.

Wie könnte ein Richtungswechsel der EU-Agrarpolitik aussehen?

Um endlich einen nachhaltigen Beitrag zu den ökologischen und sozialen Herausforderungen zu liefern und damit auch zu rechtfertigen, einen erheblichen Anteil des EU-Budgets für sich zu beanspruchen, müssen die richtigen ökologischen Ansätze des Vorschlags der EU-Kommission für eine neue Agrarpolitik konkretisiert und weiterentwickelt werden. Darüber hinaus muss man auch die internationale Verantwortung und die entwicklungspolitische Kohärenz der Agrarpolitik von vornherein als grundlegendes Ziel definieren und in der Gestaltung der Instrumente ausdrücklich berücksichtigen. Zahlreiche Bauern-, Umwelt- und entwicklungspolitische Verbände, die in der Arbeitsgruppe Landwirtschaft und Ernährung des deutschen Forum Umwelt und Entwicklung zusammenarbeiten, haben dazu Vorschläge gemacht, auf denen die folgenden Ausführungen beruhen.

So soll die EU sich ausdrücklich zum Vorrang des Rechts auf Nahrung bekennen und die Sicherung der Welternährung und die ausgeglichene Entwicklung der Weltagrarmärkte als Ziele benennen. Die Europäische Agrarpolitik muss so gestaltet sein, dass sie die Umsetzung sozialer Menschenrechte, wie des Rechts auf Nahrung, auch außerhalb der EU nicht behindert, sondern befördert.

Um eine weitere Verzerrung der Weltmarktpreise zu vermeiden, muss sichergestellt werden, dass die Erzeugerpreise in der EU die vollen Produktionskosten widerspiegeln.