

Dieses Papier ist Teil einer Reihe von sechs Beiträgen zum Reformprozess der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP): (1) Die internationale Verantwortung der Gemeinsamen Agrarpolitik, (2) Handelspolitische Schutzmaßnahmen, (3) Verhinderung von Dumping, (4) GAP 2013 und der externe Flächenrucksack, (5) Lebensmittelstandards und die Reform der EU-Agrarpolitik und (6) ein Diskussionspapier von APRODEV¹ über die Koppelung der Flächenprämien an die Weltmarktpreisentwicklung. Hier werden Fragen angesprochen, denen bisher nur ungenügend Aufmerksamkeit in der GAP-Diskussion und in den Entscheidungsbildungsprozessen zugekommen ist. Die fünf Lobbybriefe enthalten Empfehlungen für eine zukünftige entwicklungspolitisch qualifizierte EU-Agrarpolitik. Im Sinne des Kohärenzgebotes des Lissaboner Vertrages sollte die EU-Agrarpolitik hohe Kohärenz zur EU-Entwicklungspolitik haben und einen Ansatz des „Do No Harm“ verfolgen.

Die Lobbybriefe unterbreiten Vorschläge, die über die bisherige geringe internationale Verantwortung der GAP hinausgehen. Als Global Player im internationalen Agrarhandel wird es Zeit, dass die EU ihre Agrarpolitik verstärkt dafür einsetzt, Hunger und Unterernährung in weiten Teilen der Welt wirksam zu bekämpfen.

Wo liegt das Problem?²

Ein hervorstechendes Merkmal des Ernährungssektors der EU ist das Ungleichgewicht zwischen der Menge der Nahrungsmittel tierischen Ursprungs, die in der EU produziert wird, und der tatsächlich verfügbaren Futtermenge. Europas bedeutende Erzeugung von Fleisch- und Milchprodukten ist weitgehend abhängig von dem Import an proteinreichen Futtermitteln. Im Vordergrund stehen hier die Sojaimporte aus Lateinamerika. Die Eiweißlücke ist hauptsächlich politikgemacht; sie ist das Ergebnis von sehr niedrigen Importzöllen auf Futtermittel und einer seit Beginn der GAP vor 50 Jahren fehlenden Förderung der eigenen Eiweißquellen. Diese große Menge an Futtermittelimporten führt zu erheblichen Problemen sowohl innerhalb der EU als auch im Rest der Welt.

Das EU-Agrarsystem zur Herstellung von Nahrungsmitteln ist ökologisch nicht nachhaltig, da eine der Grundlagen für eine nachhaltige Landwirtschaft ihr Stickstoffkreislauf ist. Dabei werden die Exkremate aus der Tierhaltung als Nährstofflieferanten wieder auf den Feldern ausgebracht, wo sie die angebauten Feldkulturen düngen. Wenn Tierhaltung und Pflanzenbau

auseinander fallen, kann der Stickstoffkreislauf nicht mehr funktionieren. Zusätzlich entsteht, bedingt durch eine logistische Konzentration der Fleischproduzenten, die Importfuttermittel verwerten, ein Problem bei der Entsorgung der tierischen Exkremate aus den Großmastanlagen. Es gibt zu wenig regionale Ackerfläche für die Unmengen an Gülle in den Futtermittelimportländern. In den Futtermittel exportierenden Regionen entsteht dagegen eine Unterversorgung der Böden mit Nährstoffen aus dem Stallung. Gleichzeitig sorgt der steigende Bedarf an Futtermitteln in der EU für eine Ausweitung der Sojaproduktion in großen Monokulturen und verschärft die damit verbundenen sozialen und ökologischen Folgen in den Anbauländern.

Die EU-Ernährungswirtschaft ist jedoch nur aufgrund dieser enormen Sojaimporte zu einem der größten Exporteure tierischer Veredelungsprodukte geworden. Allerdings hat das zur Folge, dass die Exporte von Fleisch und Milchpulver in Entwicklungsländer mit dem Angebot der örtlichen Erzeuger konkurrieren. Diese EU-Exporte sind dann vielfach eine ernsthafte Bedrohung für die Entwicklung einer lokalen Tierhaltung und für Investitionen in eine regionale Nahrungsmittelverarbeitung.

¹ Association of World Council of Churches related Development Organisations, www.aprodev.net (siehe Impressum)

² Siehe dazu auch: Europäisches Parlament, Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (2010): Bericht über das Thema „Das Proteindefizit in der EU: Wie lässt sich das seit langem bestehende Problem lösen?“, Berichterstatter Martin Häusling.

Daher kann eine europäische Verantwortung für eine globale Ernährungssicherung nicht in erster Linie bedeuten, die Exporte Europas zu steigern, um die Hungernden von unserem Ackerland zu ernähren. Vielmehr geht es darum, den Entwicklungsländern zu gestatten, ihre eigene Agrarproduktion auszuweiten, um die lokale Nachfrage nach Nahrungsmitteln auf den einheimischen Märkten zu decken. Die EU-Agrarwirtschaft muss deshalb endlich eingestehen, dass sie nicht einmal in der Lage ist, die europäische Bevölkerung mit den vorhandenen Anbauflächen im gegenwärtigen Umfang zu ernähren. Unsere Unterversorgung an Ackerfläche, vor allem für den enormen Bedarf an Futtermitteln in der Fleischproduktion, wird so zu einer Belastung für die Welt. Um die Beanspruchung der globalen landwirtschaftlichen Nutzfläche durch Europa zu reduzieren, wäre viel getan, wenn die EU ihre massiven Futtermittelimporte aus Entwicklungsländern reduzieren würde.

Die aktuelle Situation

Im Jahr 2008 importierte die EU 45 Millionen Tonnen Futtermittel zur Erzeugung, zum Verbrauch und für den Export einer großen Bandbreite tierischer Erzeugnisse. Noch offensichtlicher ist die Importabhängigkeit der EU von eiweißreichen Futtermitteln. Allein 25 Millionen Tonnen an eiweißreichen Futterkomponenten werden für die intensive Tierhaltung Europas importiert; das macht 72 % des Eiweißbedarfs³ aus. Vorwiegend handelt es sich um Soja aus Brasilien, Argentinien und den USA. Zur Erzeugung dieser Eiweißmenge belegt die EU 20 Millionen Hektar im Ausland, das entspricht 10 % der eigenen ackerfähigen Fläche. Die restlichen 28 % Eiweiß produziert Europa selbst auf 3 % seiner Ackerfläche.

Guter ackerfähiger Boden und ausreichend Wasser sind die zwei wichtigsten Ressourcen, die zur Ernährung der Welt notwendig sind. Pro Kopf stehen auf der Welt 2.500 m² Ackerland zur intensiven Bebauung zur Verfügung; die EU⁴ hingegen beansprucht pro Kopf 4.300 m², obwohl in der EU die Flächenerträge doppelt so hoch sind wie im Weltdurchschnitt. 2030 wird die Weltbevölkerung auf 8,3 Milliarden Menschen angewachsen sein; die verfügbare Ackerfläche pro Kopf wird dann bei 1.900 m² liegen. Aufgrund des zunehmenden Bedarfs an Biomasse für die energetische Nutzung und industrielle Rohstoffzwecke wird sich die Landnutzung Europas bis dahin aber noch um geschätzte 30 % ausdehnen.⁵

Eine Studie hat das Konzept der „virtuellen Landaneignung“ für die europäische Ernährungswirtschaft entwickelt und durchgerechnet. Sie zeigt auf, wie sehr Europa wirklich von Ackerflächen lebt, die sich außerhalb seines eigenen Territoriums befinden. Wenn man alle Agrarimporte – abzüglich der Agrarexporte – auf ihre Flächenbeanspruchung umrechnet, exportiert die EU eine Erntemenge entsprechend 14 Millionen Hektar, importiert jedoch Agrarerzeugnisse entsprechend 49 Millionen Hektar. 2007/2008 entsprach das einer Differenz von 35 Millionen Hektar; gegenüber 1999/2000 wuchs diese Auslandsflächenbeanspruchung um 10 Millionen Hektar, also um 40 %. Als Ergebnis ist festzuhalten: Die EU nutzt ungefähr ein Drittel ihrer eigenen Ackerfläche noch einmal im Ausland, was der landwirtschaftlichen Nutzfläche von ganz Deutschland entspricht.⁶

Diesem Flächenrucksack unserer Ernährungswirtschaft würde nicht viel Bedeutung beigemessen werden, hätte sein Wachstum nicht erhebliche negative externe

³ Siehe: European Feed Manufacturers Federation - FEFAC (2009), Feed & Food Statistical Yearbook 2008, Brussels, S. 51.

⁴ Der Durchschnitt gilt für die 15 EU-Mitgliedsländer vor dem Beitritt der osteuropäischen Länder, Zypern und Maltas im Jahre 2004.

⁵ Siehe: LMC International (2009), Evaluation of Measures Applied Under the CAP to the Protein Crops Sector, Nov. 2009, N.Y./Oxford/Kuala Lumpur.

⁶ Vergleiche: Von Witzke, Harald & Noleppa, Steffen (2009), EU Agricultural Production and Trade: Can more Efficiency Prevent Increasing Land Grabbing Outside of Europe? Humboldt University, Berlin, S. 12; das Ergebnis wird von einer Studie des Wuppertal Instituts noch übertroffen, denn unter konservativeren Annahmen kommen auch sie auf 25-35 Millionen Hektar Nettoflächenbelegung außerhalb der EU-15. Siehe: Sören Steger (2005), Der Flächenrucksack des europäischen Außenhandels mit Agrarprodukten, Wuppertal Institut, Papier Nr. 152, März 2005, S.78.

Effekte. So geht mit ihm eine Abnahme der natürlichen Habitats einher, wie z.B. Regenwälder und wertvolle biodiverse Savannen. Die Treibhausgasemission wurde durch die Landumnutzung von Wäldern und Graslandschaften angeheizt. Die Landaneignung großer Gebiete für Futtermittel für Europa erfolgte auch unter der Inkaufnahme von Menschenrechtsverletzungen, Zwang, Illegalität und Gewalt.

Unter den Bedingungen zunehmender Landverknappung auf der Welt führt die Landnahme für die anspruchsvollen Verbrauchsmuster in den Industrieländern nicht nur zu Übergewichtigkeit und ungesunder Ernährung, sondern sie stiehlt auch, im übertragenen Sinn, den Bedürftigen in den Entwicklungsländern die Nahrung aus dem Mund. Das geschieht durch "landgrabbing" (Landraub), durch Landumnutzung oder durch eine Verteuerung der Nahrung für die Ärmsten.

Will Europa wirklich einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung und zur globalen Ernährungssicherung leisten, muss es seine externe Landnutzung zurückfahren, statt seine Agrarexporte weiter auszudehnen. Bei vielen Kulturen ginge das mit einer Verbesserung des Fruchtwechsels in Europa und der teilweisen Schließung der Stoffkreisläufe einher. Besonders bei der Schließung der Eiweißlücke besteht vordringlicher Bedarf; es sollten wieder mehr eiweißreiche Futtermittel in die europäischen Anbaupläne aufgenommen werden. Der übermäßige Verbrauch an tierischen Erzeugnissen in der EU muss auf ein vernünftiges Maß zurückgeschraubt werden.

Die Probleme, die sich aus der Futtermittelabhängigkeit für Europa ergeben, sind:

- Verschmutzung des Grundwassers in vielen Gebieten mit intensiver Tierhaltung mit Phosphaten, Stickstoff und Ammoniakemission auf Grund der hohen

räumlichen Konzentration an Mist und Gülle; die entsprechenden Bestandsdichten an Nutztieren sind nur durch die Fütterung von Kraftfutter, dessen Rohstoffquelle die Futtermittelimporte aus Übersee sind, möglich geworden.

- Die europäischen Landwirte haben Kostennachteile beim Anbau von eiweißreichen Futterpflanzen, wie z.B. von Ackerbohnen, Felderbsen, anderen Hülsenfrüchten (Leguminosen)⁷ und Ölsaaten. Deshalb sind ihre Möglichkeiten für sinnvolle Fruchtfolgen eingeschränkt, die die Bodenqualität und Bodenfruchtbarkeit verbessern würden.

- Durch den Verlust der Kulturreichhaltigkeit werden die Betriebe auch abhängiger von einigen wenigen Kulturen und deren zum Teil schwieriger Marktlage und Wetteranfälligkeit.

- Die hohe Futtermittelimportabhängigkeit macht die EU-Tierhaltung hochgradig anfällig gegenüber der Volatilität auf den Weltgetreidemarkten.

- Der unterbrochene Stoffkreislauf trägt zur Treibhausgasemission bei bzw. verhindert deren Abbau.

Für die Soja exportierenden Länder hat die Ausdehnung des Sojaanbaus in Monokultur und riesigen, hochgradig mechanisierten Betrieben zur Verschärfung von sozialen und ökologischen Problemen in Brasilien, Argentinien, Paraguay und einigen anderen Entwicklungsländern geführt:

- zwangsweise Vertreibung und Verdrängung von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern und indigenen Völkern von ihrem Land, weil sie keine Besitzurkunden hatten oder traditionelle Landrechte nicht anerkannt werden;

⁷ Hülsenfrüchte werden im weiteren Textverlauf als Leguminosen bezeichnet.

- zunehmende Ernährungsunsicherheit, weil Soja den Anbau anderer Leguminosen verdrängt;
- Beschäftigungsverluste;⁸
- Verlust an biologischer Vielfalt in der tropischen Savanne und den tropischen Wäldern;⁹
- zunehmende Belastung des Grundwassers durch Nitrat und Pflanzenschutzmittelrückstände;
- die Entstehung eines neuen Unternehmensmodells in der Landwirtschaft: Nirgends auf der Welt gibt es so riesige Betriebe, die mit reiner Monokultur arbeiten, wie beim Sojaanbau. Hier werden Technologien der Superlative entwickelt und ausprobiert, wie beispielsweise satellitengesteuerte Maschinen, Roboter, transgene Sorten, gigantische Transportlogistik. Die großen Anbaubetriebe sind eng verflochten mit internationalen Konzernen, die den Getreidehandel und die Lagerung, den Transport und den Export sowie die Landmaschinenproduktion und die Agrarchemie kontrollieren.

Faktoren, die zu der Eiweißlücke beigetragen haben

Der Verfall von Europas eigener Eiweißproduktion und der daraus folgende Zuwachs der Importe ist weitgehend das Ergebnis der Agrarbeziehungen zwischen der EU und den USA. 1962, als die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG zu jener Zeit) hohe Zölle für Getreide einrichtete und damit die GAP aus der Wiege hob, waren die USA nur bereit, eine GAP zu akzeptieren, wenn keine Importzölle für Ölsaaten eingeführt würden. Ähnliches widerfuhr der EU bei der Uruguay-Runde der WTO. Auch hier kam es erst mit Abschluss des sogenannten „Blair-House-Abkommens“ (1992) zu einem Durchbruch bei den Agrarverhandlungen.

Darin verpflichtete sich die EU gegenüber den USA, die Anbaumenge von subventionierten Ölsaaten zu begrenzen und für alle Ölsaaten und Eiweißfuttermittel zollfreien Zugang zu gewähren. Im Gegenzug gestanden die USA der EU zu, die anderen Teile der GAP entsprechend den Bestimmungen des WTO-Agrarabkommens umzusetzen. Heute vertritt die EU die Meinung, dass das Blair-House-Abkommen mit der vollständigen Entkoppelung aller produktspezifischen Subventionen irrelevant sei.

Dennoch erholt sich der Eiweißanbau in Europa kaum. Der Anbau von Eiweißpflanzen und Ölsaaten als Futtermittel ist häufig weniger profitabel, als Soja zu importieren. Fast 50 Jahre der Vernachlässigung dieser Pflanzen durch Züchtung und Forschung haben zu einer Situation geführt, in der die Erträge von Felderbsen, Ackerbohnen, anderen Leguminosen, wie süße Linsen, Klee gras, (süße) Lupinen, zu unsicher sind. Ein Importzoll auf Futtermittel würde hier Abhilfe schaffen. Das könnten die europäischen Handelspartner jedoch als Affront betrachten und sie würden Gegenmaßnahmen treffen.

Die Futtermittelknappheit, die durch die Rinderwahn-sinnseuche BSE Ende der '90er Jahre verschärft wurde, hat die Sojaimporte noch einmal anwachsen lassen. Die Seuche sollte mit einem im Jahr 2000 erlassenen totalen Verfütterungsverbot von Tiermehl bekämpft werden. Bis dahin wurden in der EU noch Millionen an Tonnen Tiermehl verfüttert, das hauptsächlich aus Schlachtnebenprodukten hergestellt wurde. Heute werden diese Produkte fast vollständig verbrannt oder für industrielle Verfahren verwendet. Um jedoch das Tiermehl in der Fütterung zu ersetzen, musste die Futtermittelwirtschaft in der EU fast 3 Millionen Tonnen Sojamehl oder Sojakuchen zusätzlich importieren.

⁸ Der großflächige Sojaanbau beschäftigt nur 1-2 Menschen pro 400 Hektar, während der Anbau von Pflanzen zur direkten menschlichen Ernährung auf gleicher Fläche in bäuerlichen Familienbetrieben 80 Menschen Beschäftigung gibt.

⁹ Dies geschieht entweder direkt durch Erschließung neuer Ackerfläche oder indirekt durch einen Wechsel der Landnutzung. Auf ehemaligem Dauergrünland, das zur extensiven Rindfleischproduktion genutzt wurde, wird heute großflächig Soja angebaut. Die Viehhalter sind in weniger erschlossene Regionen weitergezogen, wo neue Landflächen durch (oft illegale) Abholzung von Waldgebieten für den Sojaanbau erschlossen werden.

Unsere Vorschläge

Die Reform der GAP 2013 muss Maßnahmen vorschlagen, wie die Proteinlücke der EU zumindest teilweise zu schließen ist. In ihrer Mitteilung zur GAP 2013 ist die Kommission mit einem lapidaren Hinweis auf das Problem eingegangen. Sie rief dazu auf, die „Synergie zwischen Pflanzenanbau und Tierhaltung am Beispiel des Eiweiß zu verbessern“.¹⁰ So wie mit dem Energieverbrauch aus Klimagründen sparsam umgegangen werden sollte, so müssen wir auch mit allen Quellen des aktuellen und potentiellen Eiweißaufkommens verfahren.

1. Die Produktion von eiweißreichen Feldfrüchten sollte durch Anreize ausgedehnt werden. Da es aufgrund der WTO-Regeln und der vorangegangenen GAP-Reformschritte schwierig wäre, wieder auf produktspezifische Unterstützungsformen zurückzugreifen, sollten vielmehr Instrumente der zweiten Säule der GAP angewandt werden. Hier müssten Hebel bei Umweltprogrammen, der regionalen Entwicklung und bei der Zertifizierung und Kennzeichnung ansetzen, um tierische Produkte anzupreisen, die mit einheimisch gewachsenen Futtermitteln erzeugt wurden. So könnten, mit geringer finanzieller Unterstützung, europäische Futtermittel eine Alternative zu den Sojaimporten werden, besonders dann, wenn Agrarforschung und Pflanzenzucht sich auf Leguminosen und Ölfrüchte konzentrieren und der Futtermittelanbau ein Schwerpunkt bei Ausbildung und Beratung wird - denn es gilt, eine jahrzehntelange Vernachlässigung aufzuholen.

2. Das Verfütterungsverbot von Tiermehl muss überprüft werden. Eine qualifizierte Freigabe ist denkbar, ohne neue Risiken bei BSE einzugehen. So ist die Verfütterung bei Schweinen und Geflügel (Allesfresser) unumstritten; BSE brach durch die Verfütterung von Tiermehl an reine Pflanzenfresser, nämlich Wiederkäuer (Kühe, Schafe, Ziegen) aus. Allerdings muss auch

Kannibalismus vermieden, die technischen Sicherheitsstandards bei der Herstellung eingehalten und der Ursprung der Fleischreste getrennt und klar ausgewiesen werden.

3. Die Grenzwerte für die Nitratbelastung von Grundwasser in der Wasserverordnung der EU sollten reduziert und strikt befolgt werden, mit besonderem Augenmerk auf die Gebiete Europas mit der höchsten Nutztierdichte.

4. Die öffentliche Unterstützung von Investitionen in Stallanlagen und ihre Modernisierung und Erweiterung muss auf Gebiete und Betriebstypen beschränkt werden, die einen hohen Selbstversorgungsgrad mit Eiweißfuttermitteln aufweisen, als auch auf solche mit extensiver und art- und tiergerechter Tierhaltung. Wenn bestimmte Umweltbedingungen nicht eingehalten werden können, sollte auch keine Investitionsförderung mehr außerhalb von geschlossenen Ortschaften erfolgen. Tierhaltungsfabriken gehören in Industriegebiete.

5. Es sollten Fruchtfolgen mit einem bestimmten Anteil an eiweißreichen Futterpflanzen für alle verbindlich eingeführt werden.

6. Die EU sollte ihre strikte Gesetzeslage zur Null-Toleranz beim Import von in der EU nicht zugelassenen GVO-Konstrukten nicht aufweichen. Besonders Soja ist die Kulturpflanze auf der Welt mit dem höchsten Anteil an transgenen Sorten.

7. Die EU sollte die Verwendung von Soja forcieren, das nach strikten Standards der Nachhaltigkeit zertifiziert ist. Solche Standards gibt es im internationalen Handel noch nicht.¹¹

8. Der übermäßige Konsum von tierischen Produkten sollte eingeschränkt werden.

¹⁰ European Commission (2010), Communication on The CAP towards 2020, COM (2010) 672, Brussels, 18/11/2010, page 4

¹¹ Die Kriterien des Round Table Soy (RTRSA) sind als ungenügend abzulehnen und nur „green washing“; siehe: <http://www.responsiblesoy.org/>. Besser sind die Baseler Kriterien von Coop, aber auch noch nicht optimal; siehe: http://assets.wwf.ch/downloads/basel_criteria_deutsch.pdf.

Herausgeber:

Evangelischer Entwicklungsdienst EED, Ulrich-von Hassell-Str. 76, 53123 Bonn,

Telefon: 0228/8101-0, E-Mail: eed@eed.de, www.eed.de

Diakonisches Werk der EKD e.V. für die Aktion „Brot für die Welt“, Staffenbergstraße 76, 70184 Stuttgart

Telefon: 0711/2159-0, E-Mail: info@brot-fuer-die-welt.de, www.brot-fuer-die-welt.de

Redaktion: Dr. Rudolf Buntzel, Sabine Hupp, Francisco Mari, Stig Tanzmann, Dr. Bernhard Walter

Die fünf Lobbybriefe beruhen auf den englischen Ausgaben der Arbeitsgruppe Ernährungssicherheit von APRODEV (Verband protestantischer Entwicklungsorganisationen in Europa), wurden aber für die Diskussion in Deutschland in einzelnen Punkten geändert und erweitert. (siehe www.aprodev.eu)

Layout: Mayte M. López

Druck: inPuncto, Bonn

Gedruckt auf Envirotop-Recyclingpapier

Stand: Mai 2011