



Die Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG) und die Agrarpolitik der EU und Deutschlands

Widersprüche und notwendige Reformen

VON BERIT THOMSEN

Der Themenkomplex Ernährung und Landwirtschaft ist in der neuen Nachhaltigkeitsagenda der Vereinten Nationen prominent vertreten. Neben den grundsätzlichen Bekenntnissen der Staatengemeinschaft im Bereich Ernährung und Landwirtschaft, die sich in der Präambel der 2030-Agenda finden, gibt insbesondere SDG 2 „Den Hunger beenden, Ernährungssicherheit und eine bessere Ernährung erreichen und eine nachhaltige Landwirtschaft fördern“ spezifische Zielvorgaben vor.

Darüber hinaus beinhalten alle weiteren 16 SDGs Zielvorgaben, die für den Themenkomplex Ernährungssicherheit und Landwirtschaft relevant sind. Eine Gesamtschau der für Landwirtschaft und Ernährung relevanten SDGs und Zielvorgaben zeigt, dass sie im Kern ein Agrarmodell fordern, das Nachhaltigkeit, globale Gerechtigkeit und Zugang zu nachhaltigen Ernährungssystemen für alle Menschen

in den Mittelpunkt stellt. Dies kann nur durch eine Neuausrichtung der deutschen und europäischen Politik erreicht werden. Notwendig sind Reformen u. a. in den Bereichen Agrar-, Handelspolitik- und Entwicklungszusammenarbeit. Insbesondere der Trend zum Agribusiness zulasten der bäuerlichen Landwirtschaft und der Umwelt muss gestoppt und umgekehrt werden.

Lebensmittelerzeugung unter Industrialisierungsdruck

Die anhaltende Konzentration in der europäischen Landwirtschaft auf immer weniger und immer größere Betriebe gefährdet nicht nur die ländliche Wirtschaftsentwicklung, sondern auch die Umwelt. Die deutsche Agrarpolitik ist hierfür das beste Beispiel. Mit ihrem Ansatz, die Landwirtschaft „fit für den Weltmarkt“ machen, damit mehr exportiert

wird, setzt sie falsche Anreize. Angemessene Preise für landwirtschaftliche Produkte spielen dabei ebenso wie ökologische oder soziale Aspekte kaum eine Rolle. Ergebnis dieser Politik ist eine dauerhafte Überproduktion, die zu einem ständigen Druck auf die Erzeugerpreise führt und die Existenz bäuerlicher Betriebe gefährdet.

Als aktuelles und in seiner Intensität und Geschwindigkeit besonders herausstechendes Beispiel für eine politisch forcierte Intensivierung sei der Milchsektor genannt. Auf dem europäischen Milchmarkt gab es in den vergangenen Jahrzehnten eine Milchquotenregelung, die 1984 eingeführt wurde. Diese begrenzte die Milchmenge, die in der EU erzeugt werden durfte.

Ziel der Milchquote war allerdings nie die Schaffung eines kostendeckenden Auszahlungspreises für Milcherzeuger. Die Milchquote wurde so ausgestaltet, dass Überschüsse für den Export vorhanden waren, was schon damals den Interessen der exportorientierten Molkereien entsprach. Der Europäische Rechnungshof kommt beispielsweise zu dem Schluss, „dass die Milchquoten die Produktion durch strengere Regelungen eingeschränkt haben, jedoch im Vergleich zur Aufnahmefähigkeit des Marktes lange Zeit zu hoch waren.“¹ Die durch die Quote festgelegte Produktionsmenge lag dadurch etwa zehn Prozent über dem Verbrauch in Europa.

Der Milchindustrie stand die Milchquote einer Produktionssteigerung im Wege, die für eine weitere Exportoffensive notwendig gewesen wäre. Die Politik unterstützte diese Interessen. 2008 beschlossen die EU-Mitgliedsstaaten, die Milchquotenregelung am 31. März 2015 auslaufen zu lassen. Laut EU-Kommission sollte dadurch „die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors unmittelbar durch Änderungen an den Marktmechanismen, insbesondere die Aufhebung von Produktionsbeschränkungen, gefördert werden. Alle bestehenden Produktionsbeschränkungen für [...] Milchprodukte [...] werden auslaufen, was es den Landwirten ermöglicht, auf die steigende weltweite Nachfrage zu reagieren.“²

Die prognostizierte massive Nachfragesteigerung erwies sich jedoch als Wunschdenken – stattdessen fielen die Milcherzeugerpreise ins Bodenlose. Die äußerst angespannte Lage auf den Milchbetrieben beschleunigt den politisch forcierten Strukturwandel, der in der Konsequenz zur Schließung von Höfen führt. Betriebe müssen Wachstumsbetrieben weichen und die Tierhaltung wandert in Regionen ab, in denen zumeist schon intensive Tierhaltung vorherrscht. Das wiederum geht zulasten der ländlichen Wirtschaftsentwicklung aber auch des Umwelt- und Naturschutzes, etwa in Form von Nährstoffüberschüssen oder eines Rückgangs der Biodiversität.

Gab es in Deutschland im Jahr 2005 noch 110.400 Milchviehbetriebe, so waren es im Jahr 2015 nur noch knapp 75.000. Der jährliche Milchertrag je Kuh hat sich gleichzeitig von durchschnittlich 4.710 Kilogramm im Jahr 1990 auf 7.541 Kilogramm Jahresleistung erhöht. Das durch die Intensivierung der Landwirtschaft herbeigeführte Höfesterben ist kein alleiniges Phänomen des Milchsektors. Auch in der Fleischerzeugung dominiert dieser Trend. Den knapp 60 Millionen Schweinen, die 2013 in Deutschland gemästet und geschlachtet wurden, stehen nur noch 25.000 Betriebe gegenüber. Zum Jahrtausendwechsel waren es noch 100.000 mehr. Nachhaltigkeit sieht anders aus.

Umweltverschmutzung und Monokulturen

Der Ausbau der immer intensiveren landwirtschaftlichen Produktion beeinträchtigt die Umwelt und wirkt sich auf die Qualität von Böden, Luft und Wasser aus. Durch den Strukturwandel gehen Betriebe ins Größenwachstum und verdrängen vornehmlich kleinere Betriebsstrukturen.

Beim bereits angeführten Beispiel der Milchproduktion hat die Dezimierung der Betriebe zur Konsequenz, dass auch die Weidehaltung immer weiter zurückgedrängt wird. Diese ist aber maßgeblich für die biologische Vielfalt, die Bodenqualität, das Landschaftsbild, den Klimaschutz und für die Speicherung von Wasser. Zudem bekommen immer mehr Betriebe, nicht nur in der Milchproduktion, Entsorgungsprobleme mit der Gülle. Mit der Intensivierung der Tierhaltung hat zudem auch der Maisanbau

¹ Europäischer Rechnungshof (2009).

² Europäische Kommission (2013).

zugenommen. Wurden in Deutschland im Jahr 2005 noch 1,2 Millionen Hektar für Silomais (7,4 Prozent der Gesamtanbaufläche) angebaut, so sind es heute bereits über zwei Millionen Hektar (12,2 Prozent).

Die europäische und die deutsche Agrarpolitik setzen insbesondere bei Fleisch und Milch auf eine Ausweitung der Produktion und eine immer stärkere Exportorientierung. In vielen Bereichen kommt es zu einer Überproduktion und -versorgung. In Deutschland wurden etwa im Jahr 2015 mit über acht Millionen Tonnen Rekordwerte in der Fleischerzeugung erzielt. Bei tendenziell sinkendem Inlandsverbrauch bedeutet dies steigende Exporte. Der Export soll entsprechend der Zielsetzung der Kommission die Verwerfungen, die durch die EU-Agrarpolitik innerhalb der EU entstehen, abfedern:

„Die Exportchancen sind in Branchen, die einen Strukturwandel durchmachen, etwa der Agrar- und Lebensmittelbranche, von entscheidender Bedeutung. Schrittweise Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik haben es der Branche ermöglicht, sich stärker am Markt zu orientieren, international wettbewerbsfähig zu werden und auf neue Marktchancen zu reagieren.“³

Der Strukturwandel und das damit verbundene drastische Höfesterben wird von der Politik hingenommen, im Sinne der Exportorientierung.

Exportorientierung der europäischen Agrarpolitik auf Kosten der Bauern in Entwicklungsländern

Der starke europäische Export zerstört Märkte und damit Entwicklungschancen in Entwicklungsländern. Dies lässt sich anhand der europäischen Milchexporte illustrieren: Die Exporte von Milchpulver aus der EU haben sich in den letzten vier Jahren fast verdoppelt auf 7,8 Millionen Tonnen Milchäquivalent. Die Exporte nach Afrika südlich der Sahara nahmen in den letzten vier Jahren um mehr als ein Viertel auf 1,24 Millionen Tonnen zu. Diese Exporte bringen afrikanische Milchbauern in Existenznöte. In Burkina Faso etwa können europäi-

sche Firmen Milchpulver zu einem weit niedrigeren Preis vertreiben, als heimische Erzeuger ihre Milch produzieren können. Auch im Fleischsektor geraten Bauern in armen Ländern zunehmend ins Visier der europäischen Agrarexportindustrie: bei der Vielzahl geplanter EU-Freihandelsabkommen steht fast überall die Marktöffnung im Fleischsektor auf der Liste der „offensiven Interessen“ der EU.

Konsequenz: Werden die Kleinbauern aus der Produktion gedrängt, finden sie oftmals kaum Existenzalternativen. Steigen dann noch die Lebensmittelpreise, können sich diese Menschen noch weniger Lebensmittel leisten. Hier zeigt sich, wie wichtig es gerade in diesen Ländern ist, dass die Landwirtschaft vielen Menschen eine Existenz ermöglicht. Eine lokale landwirtschaftliche Erzeugung, an der möglichst viele Menschen beteiligt sind, ist gerade in Zeiten steigender Lebensmittelpreise sicherer als die Abhängigkeit vom Weltmarkt. Pointiert gesagt: Die EU-Agrarexportpolitik schafft täglich neue Fluchtursachen.

Um ihre Exporte überhaupt realisieren zu können, ist die EU gleichzeitig weltgrößter Importeur agrarischer Rohstoffe. Für den Futtermittelanbau nimmt die EU faktisch große Flächen außerhalb der EU in Anspruch. Das hat zur Folge, dass Ernten in Entwicklungs- und Schwellenländern im großen Stil in europäischen Viehtrögen statt auf heimischen Tellern landen. Inzwischen dient ein knappes Drittel des kultivierten Landes weltweit dem Anbau von Futtermitteln. Schätzungen des Weltagrarrats zufolge, der 2008 den Weltagrarricht (IAASTD) veröffentlichte, belegt die Nutztierhaltung sogar 70 Prozent der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche.⁴

Für Deutschland wurden für das Jahr 2010 virtuelle Nettoimporte von 6,4 Millionen Hektar errechnet, das entspricht etwa 38 Prozent der landwirtschaftlich genutzten Fläche im Inland. Knapp die Hälfte davon wird für den Anbau von Futtermitteln verwendet. Allein die deutsche Tierproduktion nimmt in Lateinamerika etwa drei Millionen Hektar für den Sojaanbau in Anspruch. In der Folge des Sojaanbaus steigt

³ Europäische Kommission (2015).

⁴ Heinrich-Böll-Stiftung (2013).

die Nachfrage nach Land. Großgrundbesitz führte und führt in diesen Ländern zu einer ungerechten Verteilung landwirtschaftlicher Anbauflächen. In den Expansionsgebieten des Sojaanbaus ist die familiäre Landwirtschaft einem Verdrängungsdruck ausgesetzt.

Verbraucher orientieren sich um, die Politik nicht

Insbesondere in den Ländern des globalen Nordens ist die Wertschätzung von Lebensmitteln jahrelang einer Geringschätzung gewichen. Ein Grund dafür ist auch, dass die Lebensmittel immer billiger geworden sind. In Deutschland sind die Ausgaben für Nahrungs- und Genussmittel von 1950 mit 50 Prozent des Haushaltseinkommens auf aktuell nur noch 9,5 Prozent gesunken. Auf der anderen Seite hat sich der Umsatz von Biolebensmitteln in Deutschland in den vergangenen zehn Jahren verdoppelt. Das zeigt, dass Verbraucherinnen und Verbraucher im Gegensatz zur Politik auf Qualität setzen und bereit sind, dafür einen höheren Preis zu zahlen.

Doch auch im Ökolandbau stellt sich die Strukturfrage: Wie groß dürfen die Betriebe sein, damit sie ökologisch noch verträglich sind? Zudem können die inländischen Produzenten nicht die steigende Nachfrage nach biologisch erzeugten Lebensmitteln decken, es wird also mehr importiert. Die fehlende Möglichkeit, das Angebot zu decken, ist in Deutschland auch auf die zu geringe politische Unterstützung durch den Bund und die meisten Länder zurückzuführen.

Auf dem Markt zeigt die wachsende Nachfrage nach Qualitätsprodukten, dass die Verbraucher und die Gesellschaft sich von der Geiz-ist-geil-Mentalität abwenden. Eine Agrarpolitik, die auf industrielle Massenproduktion setzt, die weder ökologisch noch sozial noch unter Tierschutzaspekten vertretbar ist, hat keine gesellschaftliche Akzeptanz mehr. Die Politik kommt diesem Wertewandel zu mehr Nachhaltigkeit jedoch noch viel zu wenig nach.

Die ausgeführten Beispiele zeigen: Mit der heutigen Agrarpolitik der EU und Deutschlands können die SDGs nicht umgesetzt werden. Die 2030-Agenda formuliert für den Agrarsektor wegweisende Ziele, die

zu einer Bekämpfung von Hunger, einer nachhaltigen Landwirtschaft und einem gerechteren Agrarsystem führen könnten. Die Widersprüche dieser Ziele zur derzeitigen Agrarpolitik in Deutschland und der EU sind jedoch gravierend. Daher muss die europäische Agrarpolitik komplett auf den Prüfstand. Dies gilt auch für die Auswirkungen der EU-Agrarpolitik auf Länder des globalen Südens.

Handlungsempfehlungen

Die aktuelle europäische Agrarpolitik belohnt nicht nachhaltige Produktionsweisen, sondern ihr Gegenteil. Deshalb muss die Bundesregierung sich dafür einsetzen, dass die volle Umschichtung von Direktzahlungsgeldern (Flächenprämien) aus der 1. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) in qualitativ anspruchsvolle landwirtschaftsbezogene Förderangebote in der 2. Säule der GAP umgesetzt wird. Die Umschichtung von heute 4,5 Prozent von Säule 1 in Säule 2 sind auf die möglichen 15 Prozent im Jahr 2018 anzuheben. Dadurch stünden in der 2. Säule der GAP mehr Gelder zur Verfügung. Aus dieser wird die Förderung des Ökolandbaus finanziert. Aktuell liegt die Nachfrage nach Ökoprodukten immer noch über dem Zuwachs des Ökolandbaus in der Landwirtschaft. Für die Stärkung der kleineren und mittleren landwirtschaftlichen Betriebe, dem Rückgrat ländlicher Räume, ist die Umwidmung von 30 Prozent der Direktzahlungen auf die ersten Hektare erforderlich.

Um den Agrarsektor in der EU und in Deutschland nachhaltig zu machen, muss die Überproduktion durch entsprechende Marktsteuerung gebremst werden. Dafür müssen alle Marktpartner Verantwortung tragen und die Politik in Deutschland muss die europäischen Spielräume nutzen, jetzt eine schnell wirksame Mengenreduktion durchzusetzen.

Weiterhin hat die deutsche Politik die Aufgabe, sich auf EU-Ebene dafür einzusetzen, dass langfristig Instrumente installiert werden, die preisverzerrende Überschüsse verhindern. Damit können die Erzeuger kostendeckende Preise erhalten und ihre Existenz sichern, eine in der Fläche verteilte Lebensmittelerzeugung erhalten und gestärkt werden, betriebliche und regionale Kreisläufe gefördert werden, kurzum: Nachhaltigkeit vorangetrieben werden. Die Erzeu-

gung von Milch und Fleisch muss vornehmlich am Bedarf in Europa ausgerichtet werden. Zudem muss eine Stärkung der Qualitätserzeugung wie Programme für echte Weidemilch, gentechnikfreie Fütterung und Stärkung des heimischen Futtermittelanbaus, Langlebigkeit von Kühen, artgerechte Tierhaltung und vieles mehr gefördert werden.

Eine Reduzierung der Produktionsmenge hätte auch positive Auswirkungen auf die Umwelt. Durch den Mengen- und Preisdruck wurde der Schweine- und Geflügelsektor in eine massive Intensivierung gedrängt, so dass 80 Prozent der Schweine und Geflügelbetriebe Stickstoffüberschüsse aufweisen und die Vorgaben des Wasserschutzes nicht erfüllen können und die Umwelt belasten.

Die europäische Landwirtschaftspolitik braucht zur Umsetzung der SDGs nicht mehr Weltmarktorientierung, sondern weniger. Dies bedeutet ein Moratorium für die laufenden Verhandlungen über Freihandelsabkommen bis zu einer Neujustierung der EU-Handelspolitik in Richtung Nachhaltigkeit. Dies bedeutet v.a. auch einen Verzicht auf Marktöffnungsforderungen an Entwicklungsländer. Weltmärkte für Milch und Fleisch sind ein Irrweg, der mit Nachhaltigkeit nichts zu tun hat – die Ausrichtung der Landwirtschaft auf globale Wettbewerbsfähigkeit führt zu jener gnadenlosen Preiskonkurrenz, die bereits heute die bäuerliche Landwirtschaft in Europa und weltweit zerstört. Die Ernährungssouveränität weltweit wird untergraben. Wer hochwertige Lebensmittel in der Region für die Region erzeugen will, und von dieser Produktion auch selbst gut leben kann, darf nicht einem Weltmarktwettbewerb mit nicht nachhaltig produzierender Agrarindustrie ausgesetzt werden. Zu einem kostendeckenden europäischen Erzeugerpreis sind auch Dumpingexporte auf dem Weltmarkt so gut wie gar nicht mehr möglich.



Berit Thomsen ist Mitarbeiterin der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft für Agrar- und Handelspolitik.

Literatur

Europäischer Rechnungshof (2009): Haben die Marktsteuerungsinstrumente für den Markt für Milch und Milcherzeugnisse ihre wichtigsten Ziele erreicht? Sonderbericht Nr. 14. Brüssel [http://europa.eu/rapid/press-release_ECA-09-63_de.htm].

Europäische Kommission (2013): Informationen zur Zukunft der Agrarpolitik (5/13): Überblick über die Reform der GAP 2014-2020. Brüssel [http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_de.pdf].

Europäische Kommission (2015): Handel für alle – Hin zu einer verantwortungsbewussteren Handels- und Investitionspolitik. Brüssel [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153880.PDF].

Heinrich-Böll-Stiftung (2013): Fleischatlas 2013. Berlin [www.boell.de/sites/default/files/fleischatlas_1_1.pdf].