

Leeres Versprechen

Die globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung – bislang noch keine Leitlinie für die europäische Agrarpolitik (2019)*

von Tobias Reichert

Die Vereinten Nationen haben 2015 die Agenda 2030 beschlossen. Sie sieht grundlegende Änderungen in Wirtschaft und Gesellschaft vor, um eine sozial und ökologisch nachhaltige Entwicklung zu ermöglichen. Sie ist der bislang letzte Schritt des mit der UN-Konferenz zu Entwicklung und Umwelt 1992 in Rio de Janeiro begonnenen Prozesses, mit dem (wirtschaftliche) Entwicklung so gestaltet werden soll, dass Armut beendet wird und die Umwelt erhalten bleibt. Dieser Anspruch wird in der Agenda 2030 durch 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) mit insgesamt 169 Unterzielen konkretisiert. Deutlicher als zuvor wird mit der Agenda klargemacht, dass die SDGs für alle Länder gelten. Damit werden auch die reichen Industriestaaten zu »Entwicklungsländern«, die sich mindestens so stark ändern müssen wie ärmere Entwicklungs- und Schwellenländer – nur eben in eine andere Richtung. Wie der folgende Beitrag aufzeigt, kommt dabei der Landwirtschaft eine besondere Bedeutung zu. Sie ist ein Schlüsselsektor für das Erreichen der Nachhaltigkeitsziele – allerdings nur, wenn sie sich grundlegend ändert. Das Versprechen der Europäischen Kommission, die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) in Zukunft an den SDGs auszurichten, erweist sich bei näherer Analyse jedoch als leer.

Landwirtschaft und Ernährung beeinflussen besonders viele der 17 Nachhaltigkeitsziele. So kann das Ziel, die Armut weltweit zu beenden (SDG 1), nur erreicht werden, wenn die Einkommen im ländlichen Raum steigen. Denn auch wenn erstmals in der Geschichte mehr Menschen in Städten wohnen, leben nach wie vor die meisten Armen auf dem Land. Eng verknüpft damit ist das Ziel, eine nachhaltige Landwirtschaft zu fördern, um den Hunger zu beenden (SDG 2). Auch der größte Teil der Hungernden lebt auf dem Land und ist in der Landwirtschaft tätig. Daher gibt es Unterziele mit direktem Bezug zur Armutsbekämpfung: Produktivität und Einkommen von Kleinproduzenten, insbesondere Frauen und anderen benachteiligten Gruppen, sollen verdoppelt werden. Hier bestehen große Synergien zum Ziel der Geschlechtergleichheit (SDG 5), da besonders viele Frauen in der kleinbäuerlichen Landwirtschaft tätig sind. Gleichzeitig sollen landwirtschaftliche Produktionssysteme insgesamt dazu beitragen, Ökosysteme zu erhalten und die Bodenqualität zu verbessern.

Eng mit der Ernährung verbunden ist das Ziel, ein gesundes Leben für alle Menschen zu gewährleisten

(SDG 3). Hunger und Mangelernährung beeinträchtigen die Gesundheit stark. Gleichzeitig nehmen in Industrie- und Schwellenländern Übergewicht und Diabetes zu. Sie sind Folgen eines zu hohen Verzehrs industriell verarbeiteter Lebensmittel mit hohem Fett- und Zuckergehalt sowie von Fleisch. Die Deutschen essen pro Kopf im Durchschnitt etwa doppelt so viel Fleisch, wie von der Deutschen Gesellschaft für Ernährung empfohlen. Die industrielle Tierhaltung mit ihrem massiven Einsatz von Antibiotika ist zu einer wichtigen Ursache für das Anwachsen von Antibiotikaresistenzen geworden. Die Weltgesundheitsorganisation warnt, dass resistente Krankheitserreger in den kommenden Jahrzehnten zu den größten Gesundheitskrisen weltweit werden könnten.

Eng verbunden mit Gesundheit ist auch das Ziel, den Zugang zu sauberem Wasser sicherzustellen (SDG 6), das eine geringere Verschmutzung durch gefährliche Chemikalien und andere Stoffe fordert. Deutschland kann in vielen Regionen die EU-Vor-

* Der kritische Agrarbericht 2019, S. 14-18.

gaben zur Nitratbelastung von Grundwasser nicht einhalten. Dies liegt vor allem an der intensiven Tierhaltung in diesen Regionen, die durch Stickstoff aus Gülle und Mist die Gewässer belastet.

Das Ziel, Leben an Land zu sichern, erfordert unter anderem, Wälder zu erhalten und nachhaltig zu bewirtschaften sowie die Artenvielfalt auch in Agrarlandschaften wieder zu erhöhen (SDG 15). Der intensive Einsatz von Pestiziden und Düngern sowie die immer stärkere Spezialisierung des Ackerbaus auf immer größeren Feldern mit weniger Hecken und Feldrändern haben dazu geführt, dass viele an die traditionellen Agrarlandschaften in Deutschland und der EU angepasste Arten wie Feldhasen und Rebhühner vom Aussterben bedroht sind. Auch die Zahl der Insekten hat drastisch abgenommen. Die Waldflächen in Deutschland und der EU sind zwar stabil, aber in vielen Ländern Südamerikas gehen wertvolle Wälder verloren. Das Wachstum der landwirtschaftlich genutzten Flächen ist der wichtigste Grund dafür. Vor allem neue Weideflächen für Rinder und

neue Ackerflächen, um die dramatisch steigende Nachfrage nach Soja als Futtermittel für die industrielle Tierhaltung zu bedienen, werden auf neu gerodeten Savannen oder Regenwaldflächen angelegt. Der Erhalt der Wälder ist ein wichtiger Baustein, um die Klimaziele von Paris zu erreichen, die ein eigenes SDG darstellen (SDG 13). Darüber hinaus muss die Landwirtschaft selbst einen größeren Beitrag zum Klimaschutz leisten.

Die neue GAP und die Nachhaltigkeitsziele

Bei den meisten mit der Landwirtschaft verbundenen Nachhaltigkeitszielen ist nicht absehbar, dass sie bis 2030 erreicht werden können, wenn die bisherige Politik weiter verfolgt wird. Im Gegenteil: In vielen Bereichen bewegen sich die Trends eher von den Zielen weg als auf sie zu. Als die Europäische Kommission Ende 2017 in ihrer ersten Kommunikation zur Gestaltung der GAP ab 2021² betonte, dass sich die »EU stark in der Pflicht [sieht], Maßnahmen [...] zur Erreichung

Die 17 Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen bis zum Jahr 2030

(Sustainable Development Goals)

Die 17 Nachhaltigkeitsziele bilden gemeinsam mit den finanziellen Mitteln und Umsetzungsmaßnahmen, den Indikatoren zur Fortschrittmessung und den Überprüfungsmechanismen die Agenda 2030¹.

- **Ziel 1:** Armut in jeder Form und überall beenden.
- **Ziel 2:** Den Hunger beenden, Ernährungssicherheit und eine bessere Ernährung erreichen und eine nachhaltige Landwirtschaft fördern.
- **Ziel 3:** Ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern.
- **Ziel 4:** Inklusive, gerechte und hochwertige Bildung gewährleisten und Möglichkeiten des lebenslangen Lernens für alle fördern.
- **Ziel 5:** Geschlechtergerechtigkeit und Selbstbestimmung für alle Frauen und Mädchen erreichen.
- **Ziel 6:** Verfügbarkeit und nachhaltige Bewirtschaftung von Wasser und Sanitärversorgung für alle gewährleisten.
- **Ziel 7:** Zugang zu bezahlbarer, verlässlicher, nachhaltiger und zeitgemäßer Energie für alle sichern.
- **Ziel 8:** Dauerhaftes, inklusives und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern.
- **Ziel 9:** Eine belastbare Infrastruktur aufbauen, inklusive und nachhaltige Industrialisierung fördern und Innovationen unterstützen.
- **Ziel 10:** Ungleichheit innerhalb von und zwischen Staaten verringern.

- **Ziel 11:** Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig machen.
- **Ziel 12:** Für nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sorgen.
- **Ziel 13:** Umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ergreifen.
- **Ziel 14:** Ozeane, Meere und Meeresressourcen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung erhalten und nachhaltig nutzen.
- **Ziel 15:** Landökosysteme schützen, wiederherstellen und ihre nachhaltige Nutzung fördern, Wälder nachhaltig bewirtschaften, Wüstenbildung bekämpfen, Bodenverschlechterung stoppen und umkehren und den Biodiversitätsverlust stoppen.
- **Ziel 16:** Friedliche und inklusive Gesellschaften im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz ermöglichen und effektive, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufbauen.
- **Ziel 17:** Umsetzungsmittel stärken und die globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung wiederbeleben.

Übersetzung der Ziele: Forum Umwelt und Entwicklung (https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2_Downloads/Themen/Bewahrung_der_Schoepfung/SDG-Factsheet_FUE.pdf).

der Ziele der Vereinten Nationen für eine nachhaltige Entwicklung zu ergreifen,« hätte man eigentlich erwarten müssen, dass sie damit eine grundlegende Änderung der GAP verfolgt. Die im Sommer 2018 veröffentlichten Vorschläge für die Gesetzgebung zur GAP zeigen aber, dass die Politik in entscheidenden Punkten gleich bleiben soll. Dass die SDGs nur noch in der Präambel erwähnt werden sollen, ist dabei das kleinere Problem. Die zehn spezifischen Zielvorgaben für die GAP und ihre nationale Umsetzung greifen zentrale Aspekte der SDGs auf wie:

- Ernährungssicherheit und tragfähige landwirtschaftliche Einkommen,
- Verbesserung der Position der Landwirte in der Wertschöpfungskette,
- nachhaltige Entwicklung und effiziente Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen wie Wasser, Böden und Luft,
- Klimaschutz und Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel,
- Schutz der Biodiversität, Verbesserung von Ökosystemleistungen und Erhaltung von Lebensräumen und Landschaften,
- Ernährung und Gesundheit, einschließlich sichere, nahrhafte und nachhaltige Lebensmittel, Lebensmittelabfälle und Tierschutz,
- Beschäftigung, Wachstum, soziale Inklusion und lokale Entwicklung in ländlichen Gebieten.

Demgegenüber stehen allerdings stärker wirtschaftlich orientierte Ziele wie die Unternehmensentwicklung in ländlichen Gebieten und vor allem die Ausrichtung auf den Markt und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit. Die internationale und entwicklungspolitische Dimension und Verantwortung der GAP, die in der Kommunikation noch angesprochen wurde, fehlt in den Gesetzesvorschlägen völlig.

Durch die größte Veränderung, die die Kommission vorschlägt, entstehen auch Risiken für die Orientierung der GAP an den SDGs. Denn die Mitgliedstaaten sollen die Ziele durch nationale Strategiepläne umsetzen, die dann aus der GAP finanziert werden. Dabei haben sie größere Gestaltungsspielräume als bisher. Damit drohen Landwirten in den Mitgliedstaaten Wettbewerbsnachteile, die in der GAP ehrgeizige Umwelt- und Klimaziele verfolgen, wenn andere gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit einseitig in den Vordergrund stellen. Die einzige »Versicherung« gegen diese Entwicklung ist, dass die Kommission die jeweiligen Strategiepläne der Mitgliedsländer daraufhin prüfen soll, ob sie ausreichend zu den Zielen beitragen. Welche Maßnahmen sie dabei angeht und wie sie mit zu erwartenden Zielkonflikten umgeht, ist dabei noch unklar. Konventionelle Bauernverbände und

Agrarindustrie werden – wie schon heute – argumentieren, dass ökologische Anforderungen möglichst niedrig gehalten werden müssen, um im Wettbewerb bestehen zu können.

Das größte Hindernis, um die SDGs und die selbst gesteckten Ziele zu erreichen, ist jedoch, dass die Kommission nicht nur insgesamt weniger finanzielle Mittel für die GAP vorsieht, sondern die Kürzungen besonders den ELER-Fonds für ländliche Entwicklung betreffen sollen. Also gerade das Instrument, mit dem bislang gezielt Umweltprogramme und benachteiligte Gebiete unterstützt werden. Dagegen bleiben die Direktzahlungen, die jeder Betrieb abhängig von seiner Fläche erhält, fast unverändert. Wie mit jährlichen, auf der bewirtschafteten Fläche basierenden Zahlungen Anreize für einen Umbau von Landwirtschaft und besonders Tierhaltung im Sinne der SDGs und der im GAP-Vorschlag der Kommission formulierten Ziele erreicht werden sollen, bleibt unklar.

In seiner deutlichen Kritik an den Vorschlägen der Kommission weist der Europäische Rechnungshof die ungenau definierten und nicht quantifizierten Ziele hin.³ Er kritisiert aber vor allem, dass an die Fläche gebundene Direktzahlungen »weder angemessen sind um Umwelt- und Klimaziele zu verfolgen, noch die effizienteste Methode um tragfähige landwirtschaftliche Einkommen zu unterstützen«.

Strategiewechsel statt Nachhaltigkeitsrhetorik

Der Vorschlag der Kommission versucht das Unmögliche: Die von der internationalen Gemeinschaft und einer wachsenden Mehrheit der deutschen und europäischen Öffentlichkeit vorgebrachten Forderungen nach einer nachhaltigen Landwirtschaft mit dem Interesse der Agrarindustrie und der großen Bauernverbände an Wachstum und zunehmenden Exporten zu kombinieren. Im Ergebnis übernimmt sie die Sprache der Nachhaltigkeit, verändert die finanziellen Instrumente aber nur so wenig, dass sich an den Geschäftsmodellen der Agrarkonzerne und Großbetriebe nicht viel ändern muss. Dieses Auseinanderklaffen von Rhetorik und Aktion gibt es nicht nur in der Agrarpolitik. Um den Planeten auch in den kommenden Jahrzehnten für die Menschen noch lebenswert zu erhalten, ist das der falsche Weg.

Um die GAP tatsächlich zu einem Instrument für die globalen Nachhaltigkeitsziele zu machen, ist eine andere Strategie nötig. Sie muss anerkennen, dass eine europäische Landwirtschaft, in der ökologische und soziale Kosten nicht mehr auf die Gesellschaft abgewälzt werden, im internationalen Preiswettbewerb nicht konkurrenzfähig sein kann. Aufgabe der Agrarpolitik kann es nicht sein, diese »Wettbewerbsnachteile« aus öffentlichen Kassen auszugleichen. Damit lässt

sich langfristig der Druck zu niedrigeren Kosten und industriellen Strukturen nicht aufhalten. Auch der internationalen Verantwortung wird eine rein am Preis orientierte Exportstrategie nicht gerecht.

Indikatoren für eine nachhaltige Agrarpolitik**

Abschließend noch ein Blick auf die politische Umsetzung der SDGs in Deutschland bezogen auf den landwirtschaftlichen Sektor. Im Rahmen der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie hat die Bundesregierung über 60 Indikatoren formuliert, um die Umsetzung der SDGs konkret zu messen.⁴ Eine Reihe der globalen Nachhaltigkeitsziele und der Indikatoren sind auch für die Agrarpolitik relevant. Bei genauerem Hinsehen zeigt sich jedoch, dass die offiziellen Indikatoren der Bundesregierung keine umfassende Bewertung der Agrarpolitik erlauben.⁵

So verwendet die Bundesregierung bei SDG 2 (»Ernährungssicherheit und Nachhaltige Landwirtschaft«) die Indikatoren Stickstoffüberschuss pro Hektar und den Anteil der gesamten Agrarfläche, auf der biologische Landwirtschaft betrieben wird. Beide Indikatoren sind im Prinzip sinnvoll. Doch vor allem für den Stickstoffüberschuss wird ein viel zu hoher Zielwert von 80 Kilogramm pro Hektar verwendet. Der Sachverständigenrat der Bundesregierung für Umwelt (SRU) schlägt dagegen einen deutlich niedrigeren Wert von 50 Kilogramm pro Hektar vor.

Auch die Zielsetzung von 20 Prozent Flächenanteil ökologischer Landwirtschaft ist nicht sehr ambitioniert. Noch ist Deutschland recht weit entfernt von den 20 Prozent und wenn die Wachstumsrate des Ökolandbaus nicht deutlich ansteigt, wird es noch Jahrzehnte dauern, bis das Ziel erreicht wird. Aber um die aktuellen negativen Auswirkungen der Landwirtschaft auf Luft, Wasser, Boden und Tierwohl auf ein nachhaltiges Maß zu reduzieren, reichen 20 Prozent Ökolandbau nicht aus, wenn die verbleibenden 80 Prozent der Fläche weiter so bearbeitet werden wie bisher.

Andere Indikatoren machen den großen Handlungsbedarf in Deutschland deutlich. Das gilt z. B. für die Indikatoren »Einsatz von Pestiziden pro Hektar« oder »Einsatz von Antibiotika in der Tierproduktion«: Für beide Indikatoren steht Deutschland im internationalen Vergleich schlecht da. Der hohe Einsatz von Düngern und Pestiziden in der Landwirtschaft spiegelt sich in den Indikatoren wider, die sich auf die Wasserqualität beziehen.

Auch bei SDG 6 zeigen die Werte für den offiziellen Indikator »Nitrat im Grundwasser« einen nega-

tiven Trend und auch für den Indikator »Phosphor in Fließgewässern« wird das Ziel der Bundesregierung bis 2030 voraussichtlich verfehlt – wenn die Politik nicht einen drastischen Kurswechsel vornimmt. Auch hier spielt die Landwirtschaft eine zentrale Rolle. Für die Biodiversität (SDG 15) zeigen die offiziellen Indikatoren der Bundesregierung ein düsteres Bild: Der Indikator »Überlastung empfindlicher Ökosysteme durch Stickstoff« und »Rückgang der Artenvielfalt« werden im aktuellen Indikatorenbericht negativ bewertet. Wieder liegen die Gründe dafür vor allem in der intensiven Landwirtschaft.

Die Landwirtschaft in Deutschland kann auch international negative Einflüsse auf Nachhaltigkeit und Umwelt haben. So wären Indikatoren zum Import von Futtermitteln wie Soja, Mais oder Fischmehl interessant, um die Auswirkungen der deutschen Landwirtschaft auf die Biodiversität, Zugang zu Land, Klimawandel oder die Ausbeutung der Meere zu untersuchen. Allerdings sind diese Themenbereiche komplex und die Datenlage macht es derzeit schwierig, angemessene Indikatoren zu entwickeln. Ein Indikator, der den Zusammenhang zwischen der deutschen Agrarpolitik und globalen Nachhaltigkeitsfragen indirekt abbildet, ist der Fleischkonsum pro Kopf. Viele Probleme in der deutschen Landwirtschaft sind direkt oder indirekt mit der Tierhaltung und dem hohen Fleischkonsum pro Kopf ver-

Folgerungen & Forderungen

- Die Vorschläge der EU-Kommission zur Reform der GAP widersprechen in vielen zentralen Punkten den SDGs.
- Statt der geplanten Fortschreibung der bisherigen Flächenprämie müssen die Landwirtschaft, aber auch die verarbeitenden Betriebe konsequent dabei unterstützt werden, ihre Erzeugung auf höhere Qualität und damit auch höhere Preise auszurichten. Die Mittel der GAP müssen *dafür* und für den Umwelt-, Natur- Klima- und Tierschutz verwendet werden.
- Die Ziele für diese qualitative Förderung müssen zwischen Kommission und Mitgliedstaaten konkret und verbindlich vereinbart werden. Zahlungen sollten nur dann fließen, wenn sie erkennbar darauf ausgerichtet sind, die Ziele zu erreichen.
- Mit einer GAP, die eine klare Nachhaltigkeitsstrategie im Sinne der SDGs verfolgt, könnte die EU zeigen, dass sie mehr ist, als ausführendes Organ nationaler und kurzfristiger wirtschaftlicher Interessen. Vielmehr könnte die GAP als ein Modell für den Umbau anderer Wirtschaftszweige dienen.

** Der folgende Abschnitt basiert auf Analysen und Auswertungen von Claudia Schwegmann und Rebecca Buchholz (www.2030-watch.de).

bunden. Aufgrund des hohen Ressourcenaufwands für die Fleischproduktion kann man davon ausgehen, dass die Landwirtschaft bei uns und in unseren Nachbarländern nicht nachhaltig ist, solange so große Fleischmengen produziert werden.

Über die Umweltfragen hinaus sollten Nachhaltigkeitsindikatoren für die Landwirtschaft auch soziale Fragen berücksichtigen. Beispielsweise die Arbeitsbedingungen in der Fleischindustrie oder bei der Gemüseernte. International wären dabei die Auswirkungen auf die Einkommen und Entwicklungsmöglichkeiten der Bäuerinnen und Bauern in den Ländern zu beachten, in die die deutschen und europäischen Agrarexporte gehen. Auch die Arbeitsbedingungen in den wichtigen Lieferländern von Agrargütern – von Soja über Kaffee und Kakao bis hin zu Bananen, Obst und Gemüse – sollten beobachtet werden. Um einen verlässlichen Indikator zu entwickeln, liegen jedoch noch keine belastbaren Daten vor, was auch an fehlender staatlicher Kontrolle in diesem Sektor liegt.

Anmerkungen

- 1 www.bmz.de/de/ministerium/ziele/2030_agenda/17_ziele/index.html.
- 2 EU-Kommission: Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft. Brüssel, den 29. November 2017 [COM (2017) 713 final]; Zitat auf S. 8.
- 3 »Pläne für die nächste GAP sollten umweltfreundlicher und konsequent leistungsgestützt sein und zudem die Rechenschaftspflicht stärker in den Fokus stellen.« Meldung des Europäischen Rechnungshofs vom 7. November 2018 (<https://www.eca.europa.eu/de/Pages/NewsItem.aspx?nid=11067>).
- 4 Statistisches Bundesamt: Nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Indikatorenbericht 2016. Wiesbaden 2017 (www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/UmweltoekonomischeGesamtrechnungen/Umweltindikatoren/IndikatorenPDF_0230001.pdf?__blob=publicationFile).
- 5 Zum Folgenden siehe auch die Bilanzierungen des Projektes 2030Watch (www.2030-watch.de).

Tobias Reichert

Seit 2007 Referent für Agrarpolitik und Welthandel bei Germanwatch e.V. und zuständiger Redakteur für das Kapitel »Welthandel und -ernährung« im *Kritischen Agrarbericht*.

www.germanwatch.org