



Juni 2012

Positionspapier der Arbeitsgruppe Landwirtschaft und Ernährung im Forum Umwelt und Entwicklung

Vorschläge zur Reform der EU-Agrarpolitik müssen die Probleme aus der industriellen Tierhaltung angehen

Die Europäische Kommission strebt mit Ihren Ende letzten Jahres vorgelegten Reformvorschlägen an, die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU "grüner und gerechter" zu machen. Dabei konzentrieren sich die Vorschläge auf die an die Fläche gebundenen Direktzahlungen, die den größten Teil des Agrarbudgets ausmachen. Der Ansatz der Kommission, diese Zahlungen stärker an ökologische und gesellschaftliche Leistungen zu knüpfen, geht in die richtige Richtung, wenn auch in der konkreten Ausgestaltung nicht weit genug.

Problematisch ist, dass durch den aktuellen Vorschlag zu den Direktzahlungen der Sektor kaum beeinflusst wird, der mit die größten ökologischen und entwicklungspolitischen Probleme verursacht: Die intensive Tierhaltung im industriellen Maßstab.¹ Der Vorschlag der Kommission ignoriert diese Problematik nicht nur, vielmehr wird in anderen Dokumenten der Kommission zur Reform der GAP ein höherer Export von Milch- und Fleischprodukten ausdrücklich angestrebt. Dies wird nur mit dem weiteren Ausbau der industriellen Tierhaltung zu realisieren sein.

¹ In der Studie "Livestocks long shadow" der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) wird industrielle Tierproduktion als Form der "landlosen" Produktionssysteme kategorisiert, in denen weniger als zehn Prozent des Futters auf dem Betrieb angebaut wird und mehr als zehn Großvieheinheiten pro Hektar gehalten werden.

Die industrielle Tierhaltung und der nachgelagerte Bereich profitieren seit Jahren massiv von der Europäischen Agrarpolitik. So wird das in Europa erzeugte Futter für die Fleischerzeugung mit Direktzahlungen je Hektar gefördert, wichtige Komponenten des Kraftfutters wie Ölsaaten und -schrote können praktisch zollfrei importiert werden, Stallbauinvestitionen werden undifferenziert mit bis zu 50 Prozent der Investitionssumme gefördert und aus dem Bereich der Marktordnung fließen teils Millionenbeträge an Schlachthof- und Molkereikonzerne während die europäischen Fleisch- und Milchmärkte mit hohen Zöllen geschützt werden. Die Summe direkter und indirekter Agrarförderung zugunsten der intensiven Schweine- und Geflügelfleischproduktion in Deutschland wird auf über eine Milliarde Euro pro Jahr geschätzt.² An dieser Subventionspolitik soll sich nach den Vorschlägen der Kommission nichts Grundlegendes ändern.

Probleme der industrialisierten Tierhaltung ...

Die ökologischen und sozialen Folgen der industriellen Tierhaltung sind dabei unübersehbar. Vor allem ist das derzeitige Niveau der Fleisch- und Milchproduktion in der EU nur durch hohe und weiter steigende Importe von Futtermitteln möglich – vor allem von Sojaschrot als Eiweißträger. Diese EU-Importe haben eine Reihe von höchst problematischen Wirkungen:

- Der Anbau von Futtermittelpflanzen nimmt massiv fruchtbare Landflächen in Anspruch. Für den Sojaverbrauch der EU werden etwa 20 Millionen Hektar Ackerfläche in anderen Ländern genutzt.³ Deutlich mehr als für die zu Recht kritisierten Agrarkraftstoffe. Insbesondere in Zeiten steigender und stark schwankender Preise für Grundnahrungsmittel trägt somit ein weiterer Ausbau der industrialisierten Tierproduktion zu Preiskrisen bei. Zudem werden in den Anbauländern Flächen für die direkte Nahrungsmittelerzeugung blockiert. Die Folge ist letztlich Hunger.
- Der zunehmende Anbau von Futtermittelpflanzen wirkt sich negativ auf die biologische Vielfalt in den Anbauländern und das Klima aus: So geht der Anstieg der Anbauflächen für Soja in Lateinamerika auf Kosten von Wäldern und artenreicher oft baumbestandener Steppe. Beide Ökosysteme binden große Mengen Kohlenstoff im Boden und in ihrer Biomasse. Die Treibhausgasmissionen aus der Produktion von Sojaschrot für den deutschen Markt und der damit einher gehenden Landnutzungsänderung entsprechen etwa 20 Prozent der Emissionen aus der deutschen Landwirtschaft insgesamt.⁴
- Landvertreibung von Indigenen und Kleinbauern, die Förderung des Anbaus gentechnisch veränderten Sojas und ein Nährstoffexport, der zu einer Degradierung der Böden führt, sind weitere Folgen in den Anbauländern von Futtermittelpflanzen für den Export in die EU.
- Auch in der EU selbst werden die Konsequenzen der industrialisierten Tierhaltung für Umwelt- und Tierschutz immer deutlicher. Gerade die Schweine- und Geflügelhaltung konzentriert sich regional immer stärker in Nordwesteuropa: Norddeutschland, Nordfrankreich, Niederlande, Belgien und Dänemark. Ein wichtiger Grund dafür ist die Nähe

² Benning, Reinhold und de Andrade, Claudia: Subventionen für die industrielle Fleischerzeugung in Deutschland, BUND, August 2011, Berlin

³ Von Witzke, Harald & Noleppa, Steffen (2009), EU Agricultural Production and Trade: Can more Efficiency Prevent Increasing Land Grabbing Outside of Europe? Humboldt University, Berlin, p.13/14

⁴ Reichert, Tobias und Reichardt, Marion (2011): Saumagen und Regenwald, Germanwatch und Forum Umwelt und Entwicklung, Bonn und Berlin

zum wichtigsten Sojaimporthafen Rotterdam. In diesen Regionen steigt die Geruchs- und Gewässerbelastung durch Gülle- und Nährstoffüberschüsse an, weshalb dort die Belastung des Trinkwassers mit Nitrat die in der EU zulässigen Grenzwerte häufig überschreitet.

Bei der Fleisch- und Milchproduktion wird in der EU – und insbesondere auch in Deutschland – schon heute bedeutend mehr erzeugt, als nötig ist, um den Eigenbedarf zu decken. Produktionssteigerungen gehen also folgerichtig in den Export: Hier strebt die EU an, sowohl die dynamisch wachsenden Märkte der städtischen Mittelklasse in Schwellenländern noch stärker zu erschließen, als auch weiterhin minderwertige Fleischreste auf den Märkten der ärmeren Länder zu verkaufen. In beiden Fällen tritt die EU in unfaire Konkurrenz zu der oft kleinbäuerlich geprägten Landwirtschaft, für die lokale Märkte ein großes Potenzial zur Armutsbekämpfung bieten. Die lokale Fleischproduktion ist gegenüber den Fleischimporten aus der EU meist nicht konkurrenzfähig. Außerdem gerät die mittelständische lokale Fleischverarbeitung durch die Exportstrategie der EU unter Druck. Die Folge sind erhöhte Importabhängigkeiten, die Entwicklungsländer bei Preiskrisen anfällig machen und zur Unterversorgung führen, wenn die Importe sich verteuern. Ein weiteres, gesundheitliches Risiko besteht dadurch, dass die exportierten Fleischteile tiefgekühlt sind, vor Ort jedoch kaum Kühlketten bis zu den Verbraucherinnen und Verbrauchern existieren.

Weiterhin setzt die Exportausrichtung auf Länder außerhalb der EU hiesige Tierschutzstandards unter Druck, da auf dem Weltmarkt Preise und damit Produktionskosten der entscheidende Wettbewerbsfaktor sind. Untersuchungen und Stichproben zeigen, dass das Kupieren der Schwänze bei Schweinen, die Teilamputation von Schnäbeln bei Geflügel und die betäubungslose Kastration als gängige Verfahren in der Tierhaltung angewendet werden. Dies geschieht vor allem zur Kostenersparnis. Bei einer Konzentration auf den Europäischen Markt gäbe es dagegen bessere Möglichkeiten, aus höheren Tierschutzstandards entstehende Kosten durch höhere Preise honorieren zu lassen⁵

... nimmt die Kommission kaum zur Kenntnis

In ihrem Reformvorschlag geht die Kommission auf diese Probleme nicht ein. Die vorgeschlagenen Instrumente zur Ökologisierung der GAP sind kaum geeignet, sie zu lösen oder zumindest zu reduzieren. Der wichtigste Grund dafür ist, dass Flächenprämien, die nach dem Vorschlag der Kommission das wichtigste Förderinstrument bleiben sollen, die Art der Tierhaltung kaum beeinflussen. In der industrialisierten Tierproduktion, vor allem bei der Geflügel- und Schweinemast, wirtschaften viele Betriebe nahezu "flächenlos" mit zugekauften Futtermitteln und "Abnahmeverträgen" für die anfallende Gülle. Daher spielen Flächenprämien für diese Betriebe praktisch keine Rolle. Auch sind die von der Kommission gesetzten Vorgaben für Fruchtwechsel und ökologische Vorrangflächen für die intensive Tierhaltung direkt nicht relevant, spielen aber für den Anbau heimischen Tierfutters eine Rolle. Der verpflichtende Erhalt bestehender Grünlandflächen könnte einen positiven Einfluss haben, indem er den Trend verlangsamt, Maissilage statt Gras zu verfüttern. Dies ist allerdings nur für

⁵ Nach Umfragen von Eurobarometer (2005) sind 66 Prozent der Europäer der Ansicht, dass die Agrarpolitik dem Tierschutz nicht genügend Bedeutung beimisst. In der gleichen Umfrage erklärt ein großer Teil der Konsumenten seine Bereitschaft, für Lebensmittel aus besonders artgerechter Tierhaltung einen Aufpreis zu zahlen. Wegen der fehlenden Kennzeichnungspflicht der Haltungssysteme haben Verbraucher jedoch bisher keine Wahlfreiheit hinsichtlich von tierischen Lebensmitteln aus intensiver Tierhaltung bzw. solchen, die mit gentechnisch verändertem Futter erzeugt wurden.

Wiederkäuer, vor allem Rinder, relevant. Die besonders schnell wachsende Geflügel- und Schweineproduktion wird davon nicht betroffen sein.

Auch zu den problematischen Aspekten der Futtermittelimporte – vor allem von Soja – findet sich im Entwurf der Kommission kein Bezug. Dabei gibt es hier einen relativ einfachen Weg den Importbedarf zu verringern, indem beim Fruchtwechsel ein Mindestanteil an bodenverbessernden Leguminosen vorgeschrieben wird. Leguminosen produzieren eiweißhaltige Früchte, die Soja zumindest teilweise ersetzen können. Zudem binden Leguminosen Stickstoff aus der Atmosphäre im Boden und verringern so den Düngemittleinsatz. Die Kommission hat dieses Instrument in ihrem Vorschlag nicht aufgegriffen.

Auch entwicklungspolitische Erwägungen spielen im Kommissionsvorschlag keine Rolle, obwohl der EU-Vertrag vorschreibt, die entwicklungspolitische Kohärenz aller Maßnahmen zu beachten und die Menschenrechte zu berücksichtigen. Gleichwohl sollen Exportsubventionen als Instrument beibehalten werden. Sie sollen nicht nur eingesetzt werden, um die Preise auf dem EU-Markt zu stabilisieren, indem zusätzliche Nachfrage geschaffen wird, sondern auch "einen angemessenen Anteil der EU am Weltagrarhandel sichern". Angesichts des Ziels, den Export von Fleisch- und Milchprodukten weiter zu steigern, besteht damit die Gefahr, dass Exportsubventionen dafür eingesetzt werden, neue Märkte für diese Produkte zu erobern.

Die Reform der GAP muss die Tierproduktion nachhaltiger gestalten

Um das richtige Ziel der Europäischen Kommission – eine grünere und gerechtere GAP – zu erreichen, müssen die bisherigen Reformvorschläge ergänzt werden. Die Probleme der industrialisierten Tierhaltung müssen direkt adressiert werden, die bestehende bäuerliche Tierhaltung gestärkt und die artgerechte Haltung weiter ausgebaut werden. Die Bundesregierung und die Bundesländer sollten sich in den laufenden Diskussionen daher dafür einsetzen:

- Dass die internationale Verantwortung der EU und das Recht auf Nahrung als Grundprinzipien in die Präambel des Legislativtextes der GAP aufgenommen und in einem eigenen Kapitel behandelt werden.
- Dass Exporterstattungen ersatzlos und ohne Vorbedingungen gestrichen werden. Die Bundesregierung hat ihre Position bereits Anfang des Jahres dahingehend geändert. Nun muss sie diesen positiven Schritt offensiv gegenüber der Kommission und anderen Mitgliedsstaaten vertreten und entsprechende Mehrheiten im Ministerrat organisieren.
- Dass der Export von Fleisch- und Milchprodukten auf internationale Märkte nicht als Ziel der deutschen und europäischen Agrarpolitik definiert wird.
- Dass vielmehr die EU eine Exit-Strategie erarbeitet. Ziel der Exit-Strategie muss für die EU sein, mittel- bis langfristig nicht mehr auf Märkte von Entwicklungsländern zu exportieren, die die Möglichkeit haben sich selbst zu versorgen. Teil dieser Strategie muss immer ein Impact-Assessment der bisherigen und zukünftigen Exporte sein, sowie eine Förderstrategie zum Aufbau der lokalen Produktion. Beispielhaft könnten hier in Ansätzen die Erfahrungen sein die beim Aufbau des indischen Milchsektors gemacht wurden. Ein Rückzug von den Märkten des Südens ohne gleichzeitige Unterstützung der dortigen Produktion würde der internationalen Verantwortung der EU nicht gerecht werden.

- Dass im Sinne des Verbraucherschutzes in den Importländern der Export von gefrorenem Fleisch nur bei Nachweis des Bestehens funktionierender Kühlketten im Empfängerland genehmigt werden.
- Dass innerhalb der EU Verbraucheraufklärung und Ernährungsberatung einen größeren Stellenwert einnimmt mit dem Ziel, den Konsum tierischer Produkte zu reduzieren und in Richtung nachhaltig erzeugter Produkte zu steuern.
- Dass der Ausbau von Produktionskapazitäten, zum Beispiel durch Stallausbau, nicht mehr durch Investitionsbeihilfen gefördert werden darf. Stattdessen aber Subventionen an die Einhaltung artgerechter Haltungsformen, kleinere Viehbestände, einen hohen Selbstversorgungsgrad mit Futtermitteln, Umweltschutz und den Erhalt von Arbeitsplätzen geknüpft werden.
- Dass die lokale und regionale Versorgung mit Futtermitteln, vor allem Eiweißpflanzen, verbessert wird. Ein wichtiger Schritt dazu ist die Vorgabe, bodenverbessernde Leguminosen sowie Leguminosen-Gemenge (wie Klee gras) in den Fruchtwechsel zu integrieren. Sie sollten mindestens 20 Prozent der betrieblichen Ackerfläche einnehmen, wenn die volle Flächenprämie ausbezahlt wird. Zudem müssen die Züchtung von lokal angepassten Eiweißpflanzen und die Ausbildung und Beratung zu ihrem Anbau besonders gefördert werden.
- Dass die standortangepasste Weidehaltung von Rindern und anderen Wiederkäuern stärker gefördert und mehr Forschung zu diesem Thema betrieben wird.
- Dass verbindliche Treibhausgasreduktionsziele für die Landwirtschaft und die gesamte Produktionskette einzelner Produkte vereinbart werden, die auch die Emissionen aus Landnutzungsänderungen umfassen. Sie sollten zunächst für europäische Produkte gelten, und dann schrittweise auf Importe, einschließlich von Futtermitteln, ausgedehnt werden. Mit den Lieferländern muss ein Dialog über Möglichkeiten geführt werden, Emissionen zu reduzieren und das Landnutzungsmanagement zu verbessern und wie die EU dies, auch finanziell, unterstützen kann. Darüber hinaus sollte die systematische Verletzung von Umwelt und Sozialstandards durch eine Zertifizierung bei der Produktion ausgeschlossen werden.
- Dass – als langfristig wichtigste Maßnahme – die Tierhaltung verpflichtend an die landwirtschaftlichen Flächen des jeweiligen Betriebs gebunden wird. Damit ließe sich eine zu starke regionale Konzentration verhindern, und die Nährstoffkreisläufe von Futtermittelanbau und der Verwendung von Mist und Gülle als Dünger wären schon auf Betriebsebene stärker geschlossen. Auch einer starken Abhängigkeit von Futtermittelimporten und Produktion von Überschüssen für den Export würde damit entgegengewirkt.

Die industrielle Tierhaltung ist der Sektor der Europäischen Landwirtschaft, der durch den Importbedarf an Futtermitteln und die direkte Konkurrenz zu kleinbäuerlicher Landwirtschaft in Entwicklungsländern am stärksten zu Problemen bei Welternährung und Armutsbekämpfung beiträgt. Bundes- und Landesregierungen müssen daher ihrer internationalen Verantwortung gerecht werden und auf eine grundlegende Reform dieses Sektors im Rahmen der laufenden GAP-Reform dringen.