

Anliegen des Deutschen Bauernverbandes zur Herbst-Agrarministerkonferenz 2022

Berlin, den 13. September 2022

Die Tagesordnung der Agrarministerkonferenz vom 14. bis zum 16. September 2022 deckt die wirtschafts-, agrar- und verbraucherpolitische Agenda der kommenden Monate ab. Zu diesen Fragen will der Deutsche Bauernverband (DBV) nachfolgend – auch in Ergänzung zu den anlässlich der vorangegangenen Agrarministerkonferenzen übermittelten Positionen – die Anliegen der Landwirtschaft einbringen.

1. Übergeordnete Themen

Auswirkungen und Folgen des Kriegs in der Ukraine auf die Landwirtschaft einschließlich der vor- und nachgelagerten Bereiche im Hinblick auf die Versorgungssicherheit der Bevölkerung, Preisentwicklung landwirtschaftlicher Rohstoffmärkte und vorgesehene Schwerpunktsetzungen in der Agrarpolitik (Bezug TOP 5)

Die Agrarexporte aus der Ukraine nehmen in den letzten Wochen seit der Öffnung der Häfen zwar zu. Im Oktober geht man von einer Verdoppelung gegenüber Juli aus. Allerdings sind die Lieferungen auch weiterhin mit großen Unsicherheiten behaftet. Dies wirkt sich auch stark auf die Terminmarktnotierungen für Getreide aus. Die Preise für Weizen und Raps sinken, wohin gegen beim Mais die Aussicht auf eine kleine Ernte in Europa die Preise stützt. Aktuell wird vorwiegend Mais aus der Ukraine exportiert. Weizen stellt aus verschiedenen Gründen nicht die erste Priorität dar. Somit kann gerade in den Ländern der Schwarzmeerregion noch nicht von einem dauerhaften Beitrag zur Versorgungssicherung ausgegangen werden. Auch für das kommende Jahr muss mit noch weniger Weizen aus der Ukraine gerechnet werden, da die Anbauflächen voraussichtlich um weitere 20% sinken werden. Es ist daher umso wichtiger, in anderen Regionen ausreichende Erträge zu erzielen und Ernten abzusichern. Steht nicht ausreichend Stickstoffdünger zur Verfügung, werden Mindererträge die unmittelbare Folge sein. Daher muss vor allem die Düngemittelversorgung für das kommende Jahr gesichert werden, indem die Gasversorgung für die Düngemittelherstellung aufrechterhalten wird oder eine nationale Düngemittelreserve angelegt wird.

2. Weiterentwicklung und Umsetzung der EU-Agrarpolitik

Evaluierung GAP-Strategieplan (Bezug TOP 9)

Der DBV hat im Jahr 2021 und 2022 bei diversen Anlässen nationaler Entscheidungen für die GAP-Förderung ab 2023 pragmatische Umsetzungsvorschläge vorgelegt und auf Nachbesserungsbedarf hingewiesen. Positionspapiere des DBV zu [Durchführungsverordnungen](#), zu [Nachbesserungen durch die Länder im Bundesrat](#), zum [Entwurf des GAP-Strategieplans](#), zum sog. ["Observation Letter" der EU-Kommission](#), zur [jüngsten Sonder-AMK über den GAP-Strategieplan](#) und zum [Korrekturbedarf bei den im Grundsatz positiven Ausnahmeregelungen für das Jahr 2023](#) sind nur einige Belege für das Bemühen des Berufsstandes, einen Fehlstart der neuen GAP-Förderung ab 2023 zu verhindern. Mitte September 2022 stehen die landwirtschaftlichen Betriebe weiterhin vor vielen Unklarheiten, fehlenden Entscheidungen und mangelnder Rechtssicherheit über die ab 2023 geltenden Förderregeln. Verunsicherung herrscht nicht nur bei den Landwirten, sondern zunehmend auch bei den Behörden der Länder. Diskussionen um die praktische Ausgestaltung von Konditionalität und Eco Schemes im GAP-Strategieplan 2023-2027 kommen nicht zu Ergebnissen und bewegen sich von Hängepartie zu Hängepartie.

Die Forderung des Berufsstandes, spätestens bis Ende August 2022 eine abschließende Klärung aller Förderdetails ab 2023 vorzulegen, haben EU, Bund und Länder bisher nicht erfüllt. Nach weiteren zeitraubenden Verhandlungen soll der überarbeitete GAP-Strategieplan nun erst Ende September in Brüssel erneut eingereicht werden. Mit einer Genehmigung ist nicht vor Ende Oktober bzw. Anfang November zu rechnen. Im Sinne einer verlässlichen Rechtssicherheit für die Landwirte müssen die Verfahren für die GAP-InVeKoS-Verordnung und für die Verordnungen zur Änderung der GAP-Direktzahlungen-Verordnung und der GAP-Konditionalitäten-Verordnung erst noch abgeschlossen werden, was sich voraussichtlich bis zum Bundesratsplenum am 25. November 2022 hinziehen wird. Angesichts dieser Prognosen ist ein Inkrafttreten der neuen Förderregeln zum 1. Januar 2023 für die Landwirte nicht mehr zumutbar. Lediglich Dänemark, Finnland, Frankreich, Irland, Polen, Portugal und Spanien haben bislang einen von Brüssel genehmigten GAP-Strategieplan. Aus Sicht des DBV muss die EU-Kommission nun ein Verfahren für die Verlängerung des bisherigen GAP-Förderung um ein weiteres Jahr einleiten. In der aktuell angespannten Agrarmarktsituation muss eine zusätzliche Verunsicherung der Landwirte wegen unklarer GAP-Förderbedingungen unbedingt vermieden werden.

Unterdessen befassen sich Bund und Länder unter TOP 9 der Herbst-AMK schon vor der noch nicht umgesetzten GAP-Reform 2023 mit den organisatorischen Fragen zur Evaluierung des GAP-Strategieplans 2023-2027. Aus Sicht des DBV kommt es bei den EU-rechtlich festgelegten

Evaluierungsinhalten und zeitlichen Verpflichtungen auf ein ausgewogenes Vorgehen an, welches an der praktischen Umsetzung des GAP-Strategieplans 2023-2027 ausgerichtet ist. In diesem Zusammenhang sollten insbesondere die genannten Verzögerungen und Unwägbarkeiten für die landwirtschaftlichen Betriebe berücksichtigt werden. Darüber hinaus wird die neue GAP-Förderung ab 2023 aus Sicht des DBV voraussichtlich mit einigen fachlichen Konstruktionsfehlern an den Start gehen, da es Bund und Länder bislang versäumt haben, hinreichend auf Korrektur- und Nachbesserungsvorschläge der landwirtschaftlichen Betriebe für eine praktikable, unbürokratische und wirtschaftlich attraktive Ausgestaltung der neuen "Grünen Architektur" zu reagieren. Hier bietet der Evaluierungsprozess von Bund und Ländern Optimierungsmöglichkeiten, die im Sinne der Landwirte genutzt werden sollten. Der DBV warnt davor, mit der Evaluierung des GAP-Strategieplans 2023-2027 weitere Verschärfungen der "Grünen Architektur" mit ordnungsrechtlichem Charakter zu verknüpfen. Für die Landwirte wäre dies nicht mehr zumutbar.

3. Nationale Rahmenbedingungen der Agrarwirtschaft

Haltungs- und Herkunftskennzeichnung, Umbau der Nutztierhaltung, verlässliches Gesamtpaket (Bezug TOP 12, 13 und 14)

Für einen erfolgreichen Umbau der Tierhaltung ist eine Haltungskennzeichnung nur ein Teil aus dem erforderlichen Maßnahmenpaket. Der derzeit vorliegende Entwurf weist gravierende Schwachstellen auf, die das eigentliche Ziel dieser Haltungskennzeichnung konterkarieren. Auf die DBV-Stellungnahme zu diesem Entwurf wird verwiesen. Es ist dringend notwendig, zeitnah den Geltungsbereich verpflichtend auf den Bereich Verarbeitung und Großverbraucher sowie Gastronomie auszudehnen. Besonders dringender Handlungsbedarf besteht bei der Einbindung der Sauenhaltung. Darüber hinaus müssen dann die anderen Tierarten folgen.

Damit die Tierwohlkennzeichnung nicht durch importierte Lebensmittel ohne Kennzeichnung unterlaufen wird, ist die Einführung einer umfassenden Herkunftskennzeichnung erforderlich. Eine flächendeckende und verbindliche Haltungs- und Herkunftskennzeichnung ist für den Umbau der Tierhaltung entscheidend, denn wir bewegen uns weit weg von europäischen Standards. Herkunftskennzeichnung muss ab „geboren in“ beginnen, idealerweise 5xD (geboren, aufgezogen, gemästet, geschlachtet, verarbeitet).

Wie bereits das Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung des BMEL festgestellt hat, wird der gesellschaftlich gewünschte Umbau der Tierhaltung nicht ohne eine umfassende, tragfähige

Finanzierung möglich sein. Andernfalls wird im europäischen Wettbewerb die Tierhaltung ins Ausland verlagert. Das Kompetenznetzwerk hat verschiedene Vorschläge hierzu gemacht, die in einer Machbarkeitsstudie auch bewertet wurden. Diese Vorschläge haben parteiübergreifend Zustimmung gefunden. Es gibt keinen Grund mehr für ein weiteres Hinauszögern der politischen Entscheidung.

Insbesondere die höheren Haltungsformstufen stehen im Blickpunkt des Umbaus der Tierhaltung, erfordern aber weitreichende Veränderungen der Ställe im Hinblick auf Außenklima und Auslauf. Nach der bestehenden Gesetzeslage werden die dafür erforderlichen Änderungsgenehmigungen für einen Großteil unserer tierhaltenden Betriebe nicht erteilt. Wir erachten es daher für unverzichtbar, dass die dafür notwendigen baurechtlichen Änderungsregelungen gleichzeitig mit dem Tierhaltungskennzeichnungsgesetz in Kraft gesetzt werden. Wir schlagen deshalb die Aufnahme eines weiteren Artikels zur Änderung des Baugesetzbuches vor. Die Lösung hierfür liegt auf dem Tisch: Bereits im Januar 2020 hat der DBV ein Vorschlag für ein Artikelgesetz mit den notwendigen Stellschrauben im Bau- und Umweltrecht vorgelegt. Das Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung unterstützte diese Forderung vehement; ebenso der Deutsche Landkreistag. Dennoch blieb die Umsetzung den Tierhaltern bis heute verwehrt.

Der vorgelegte Entwurf eines Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes umfasst nur einen sehr kleinen Teil des Marktes, führt zu viel Bürokratie, enthält verschiedene Umgehungsmöglichkeiten, führt zu einer Ungleichbehandlung der heimischen Betriebe mit ausländischen Betrieben und bietet wenig Planungssicherheit. So wird der Umbau der Tierhaltung nicht gelingen. Es bedarf grundlegender Änderungen in wesentlichen Bereichen und eines durchdachten Zeitplans zur Umsetzung des Gesamtpaketes der notwendigen Maßnahmen.

GAK als wichtigstes bundesdeutsches Instrument zur Förderung der Landwirtschaft und der integrierten ländlichen Entwicklung sichern (Bezug TOP 15)

Der Umbau der Nutztierhaltung ist eines der zentralen agrarpolitischen Projekte dieser Legislaturperiode. Dafür hatte die Bundesregierung zusätzliche Mittel in einer Größenordnung von einer Milliarde Euro für die nächsten vier Jahre in Aussicht gestellt, um einen Teil der erforderlichen Finanzierung abzudecken. Im aktuellen Haushaltsentwurf 2023 für den Einzelplan 10 ist für den Umbau der Tierhaltung zwar ein erster Betrag von 150 Mio. Euro vorgesehen, der aber nicht mit zusätzlichen Mitteln unterlegt ist, sondern durch Umschichtungen aus den regulären Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) gegenfinanziert werden soll.

Außerdem sind diese Mittel nur für investive Maßnahmen vorgesehen. Ein Ausgleich für laufende und nicht vom Markt finanzierte Tierwohlmehrkosten fehlt.

Damit

- wird die bisherige Zusage nicht eingehalten,
- wird nicht erkennbar, wie das ohnehin unvollständige Konzept für den Umbau der Tierhaltung gelingen kann,
- werden den klassischen Aufgaben der GAK, darunter Agrarumweltmaßnahmen, Ausgleichszulage und Investitionsförderung, aber auch der Ländlichen Entwicklung erhebliche Mittel entzogen,
- gehen den Bundesländern auch Mittel verloren, die zur Umsetzung des GAP-Strategieplans fest eingeplant und notwendig sind.

Diese Planung ist aus unserer Sicht nicht nur für den Umbau und die Weiterentwicklung der Tierhaltung problematisch, sondern stellt auch die erfolgreiche nationale Umsetzung der GAP-Reform in Frage. Die jetzt vorgesehene Teilfinanzierung über die GAK stellt einen finanziellen Kahlschlag zu Lasten der Agrarstruktur und der ländlichen Räume dar und ist in dieser Form inakzeptabel. Tierwohl als zusätzliche Aufgabe benötigt zusätzliches Geld.

4. Umweltaspekte in der Landwirtschaft

Grundlegende Änderung der Vorschläge und eine Neuausrichtung auf Kooperation zwischen Landwirtschaft und Naturschutz (Bezug TOP 22)

Der im Juni 2022 von der EU-Kommission vorgelegte Verordnungsvorschlag über ein „Nature Restoration Law“ mit verbindlichen Zielen für die Wiederherstellung der Natur in verschiedenen Ökosystemen insbesondere auf land- und forstwirtschaftlichen Flächen soll der Umsetzung des Green Deals und der Biodiversitätsstrategie dienen. Mit dem grundsätzlichen Verbot des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln in geschützten Gebieten, der Schaffung von Landschaftselementen (LE) von hoher Biodiversität zur Erreichung EU-Ziel von LE auf 10 % der landwirtschaftlichen Flächen bis 2030 und der Wiederherstellung und Wiedervernässung von landwirtschaftlich genutzten entwässerten Torfmooren und Torfabbaugebieten hat der Vorschlag existentielle Auswirkungen auf die landwirtschaftlichen Betriebe. Der DBV unterstützt grundsätzlich die übergeordneten Ziele, die biologische Vielfalt zu erhalten und zu fördern und einen Beitrag zur Abschwächung des Klimawandels zu leisten. Die Vorschläge der EU-Kommission sind jedoch unverhältnismäßig und nicht praxistauglich, gefährden die Kooperation mit den Landnutzern und führt zu gravierenden Verlusten von Produktionskapazitäten in der Landwirtschaft. Die Umsetzung der Naturwiederherstellungsziele würde

dazu führen, dass die landwirtschaftliche Produktion etwa in Schutzgebieten mehr oder weniger eingestellt werden müsste oder nur noch sehr eingeschränkt möglich wäre. In der aktuellen Krise der Versorgungssicherheit und steigender Lebensmittelpreise sind die Vorschläge nicht verantwortbar. Zudem wären solche großflächigen Beschränkungen als enteignungsähnliche Eingriffe zu bewerten, mit denen der Verlust landwirtschaftlich genutzter Flächen weiter angeheizt werden würde. Der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln nach guter fachlicher Praxis auf landwirtschaftlichen Flächen in Schutzgebieten stellt keinen Widerspruch zum Naturschutz dar. Änderungen in der Bewirtschaftung müssen in Kooperation und auf vertraglicher Basis mit den Landwirten vereinbart werden. Bei der Wiedervernässung von Mooren muss zwingend das Prinzip der Freiwilligkeit gewahrt und die betroffenen Landwirte und Grundeigentümer eingebunden werden. Die Betriebe brauchen eine wirtschaftliche Perspektive. Eine Verdrängung über ordnungsrechtliche Vorgaben würde zu massivem Widerstand in den betroffenen Regionen führen. Aus Sicht des DBV bedarf es einer grundlegenden Änderung der Vorschläge und eine Neuausrichtung auf Kooperation zwischen Landwirtschaft und Naturschutz.

Kooperative Vereinbarungen mit der Landwirtschaft entwickeln (Bezug TOP 23)

Nach wie vor ist kein angemessener Erschwernisausgleich für die Einschränkungen aus dem Insektenschutzpaket realisiert, obwohl die Auflagen für die Landwirte bereits seit Verkündung des Insektenschutzpakets greifen. Aus Sicht der Landwirte ist das ein Vertrauensbruch, der zu erheblichem Unmut führt. Die Verlässlichkeit von politischen Zusagen wird damit konterkariert und der Kooperation zwischen Landwirtschaft und Naturschutz ein schwerer Schaden zugefügt. Aus Sicht des DBV ist eine unverzügliche Umsetzung des Erschwernisausgleichs erforderlich. Als Alternative kommt allenfalls eine Aussetzung der Regelungen im Bundesnaturschutzgesetz und der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung bis zur Freigabe des Erschwernisausgleichs in Frage. Zudem ist es nicht vermittelbar, einen Erschwernisausgleich nur in NATURA 2000-Gebieten und nicht in Naturschutzgebieten zu gewähren. Maßstab muss die Betroffenheit aufgrund der Einschränkung der Bewirtschaftung sein und nicht die Schutzgebietskategorie des Gebietes. Hier bedarf es dringend einer Lösung im Sinne der Landwirte. Zudem sind die Bundesländer gefordert, anstelle gesetzlicher Auflagen und Verbote kooperative Vereinbarungen mit der Landwirtschaft zu entwickeln.

5. Klimaschutz in der Landwirtschaft

Land- und Forstwirtschaft hat vielfältige Möglichkeiten zur Problemlösung (Bezug TOP 32)

Die Land- und Forstwirtschaft ist massiv vom Klimawandel betroffen, verfügt aber auch über vielfältige Potenziale und Ansatzmöglichkeiten zur Problemlösung. Bei der Minderung von Treibhausgasemissionen konnte im Vergleich zu anderen Sektoren bereits deutliche Fortschritte erzielt werden, so dass die im Klimaschutzgesetz vorgesehenen Zwischenziele auf dem Minderungspfad mehr als erfüllt werden konnten. Die bisher bekannt gewordenen Entwürfe für ein Klimaschutzsofortprogramm sind angesichts dessen im Bereich der Landwirtschaft und LULUCF insofern unzureichend, als dass große Potenziale ungenutzt bleiben. Die Maßnahmen in der Landwirtschaft sollten sich nicht nur auf eine reduzierte Stickstoff-Düngung für Backweizen, ein Ausbau des Ökolandbaus, eine „klima- und tiergerechte Nutztierhaltung“ sowie ein Energieeffizienzprogramm beschränken. Vielmehr sollten die Maßnahmen zur Bildung von Kohlenstoff-Senken auf Acker und Grünland und zur Methanreduktion durch eine verstärkte Gülle-Nutzung in Biogasanlagen vorangebracht werden. Produktionsintegrierte Maßnahmen wie die Bildung von Humus auf Ackerflächen als Kohlenstoffsенке im Sinne des Klimaschutzes und zur Stärkung der Klimaresilienz müssen als Chance begriffen und vorangebracht werden. Hierfür bedarf es eines verlässlichen Rahmens für Anrechnung und Honorierung der erbrachten Leistungen. Es bedarf einer Inwertsetzung der Kohlenstoff-Bindung in der Land- und Forstwirtschaft, um die Klimaschutzziele erreichen zu können. Generell ist eine Überprüfung der vorgesehenen Maßnahmen dahingehend erforderlich, ob hiermit die Klimaeffizienz der Produktion gestärkt oder aber „Leakage-Effekte“ durch die Abwanderung einer bereits klimaeffizienten Tierhaltung in Drittländer verursacht werden. Schließlich ist das Potenzial der Bioenergie für den Klimaschutz und für eine sichere heimische Energieversorgung unverzichtbar und muss deutlich genannt werden. Auch die Chancen eines verstärkten Einsatzes nachwachsender Rohstoffe für die stoffliche Nutzung bedürfen der stärkeren Berücksichtigung.