

Anliegen des Deutschen Bauernverbandes zur Herbst-Agrarministerkonferenz 2023

Berlin, den 15. September 2023

Die Tagesordnung der bevorstehenden Agrarministerkonferenz vom 20. bis zum 23. September 2023 deckt die wirtschafts-, agrar- und verbraucherpolitische Agenda der kommenden Monate ab. Zu einigen wichtigen Themen möchte der Deutsche Bauernverband (DBV) nachfolgend – auch in Ergänzung zu den Positionen für die vorangegangenen Agrarministerkonferenzen – seine Anliegen zusammenfassen.

1. Weiterentwicklung und Umsetzung der EU-Agrarpolitik

Keine pauschalen Stilllegungsvorgaben (Bezug: TOP 7)

Versorgungssicherheit bei Lebensmitteln und landwirtschaftlichen Rohstoffen ist mehr denn je von strategischer Bedeutung und muss als Ziel in der GAP damit als öffentliche Leistung wieder deutlich höheren Stellenwert erhalten. Der DBV bekräftigt sein Kernanliegen zur Grünen Architektur in der GAP-Förderung 2023-2027, wonach Konditionalität, Ökoregelungen und Agrarumweltmaßnahmen auf produktionsintegrierte Maßnahmen und Vorgaben ausgerichtet sein müssen. Zu den Vorgaben von GLÖZ 8 (d.h. Stilllegung von 4 Prozent der Ackerfläche) fordert der DBV grundsätzlich einen Verzicht auf pauschale Flächenvorgaben für Brachen und Stilllegungen. Solche Instrumente passen nicht mehr zur veränderten sicherheits- und versorgungspolitischen Situation und zu wachsenden Ertragsrisiken im Zuge des Klimawandels. Die EU und Deutschland haben eine Mitverantwortung für die globale Versorgungssituation; ein zusätzlicher Importsog von Agrarprodukten muss grundsätzlich vermieden werden. Dies erfordert eine nachhaltige Intensivierung beim Anbau von Nahrungs- und Futtermitteln, bei nachwachsenden Rohstoffen und beim Schutz der biologischen Vielfalt. Der Schutz und die Förderung der Biodiversität sollte ebenfalls auf eine hohe Flächeneffizienz ausgerichtet werden.

Grundlage hierfür sollten nicht etwa pauschale bzw. prozentuale Flächenstilllegungen sein. Vielmehr muss für die Kalkulation nicht ein reiner Nachteilsausgleich, sondern die Bewertung und Bezahlung der Umweltleistung gelten.

Notwendige und fachlich sinnvolle Korrekturen umgehend umsetzen (Bezug: TOP 8)

Die Gespräche und Abstimmungen zwischen EU, Bund und Ländern zur Änderung des deutschen GAP-Strategieplans waren erneut von Verzögerungen gekennzeichnet. Der DBV weist abermals darauf hin, dass die bislang vorgesehenen Änderungen für 2024 nicht ausreichen werden, um die Ziele des Strategieplans zu erreichen. Das betrifft vor allem Attraktivität und Akzeptanz der Ökoregelungen und die fehlende Praktikabilität und Fachlichkeit der Konditionalität. Im Ergebnis bleiben vor allem die Ökoregelungen dieses Jahr in erheblichem Umfang ungenutzt, und zwar um geschätzt ca. 400 Mio. Euro des für 2023 geplanten Budgets von 1.018 Mio. Euro. Damit verbunden ist auch, dass das Ziel von rd. 8,6 Mio. Hektar Maßnahmenfläche um rd. 2,9 Mio. Hektar verfehlt worden ist. Es ist zu befürchten, dass sich dies in 2024 nicht wesentlich verändern wird. Daher müssen zusätzliche Verbesserungen bei den Ökoregelungen und auch Korrekturen bei der Konditionalität ab 2024 in den ersten Änderungsantrag zum GAP-Strategieplan 2023-2027 aufgenommen werden. Dies gilt auch unter Berücksichtigung der Ende August vom Bund vorgelegten viel zu zaghaften Ansätze bei der Änderung der GAP-Direktzahlungen-Verordnung.

Aus Sicht des DBV wäre es unverständlich und den landwirtschaftlichen Betrieben nicht zu vermitteln, wenn offensichtliche Mängel und praxisferne Verschärfungen bei der Konditionalität nicht unverzüglich durch Klarstellungen und Nachbesserungen im Zuge der GAP-Konditionalitäten-Verordnung korrigiert werden. Das betrifft insbesondere die erst nach dem Antragsstichtag 15. Mai 2023 seitens des Bundes verschärfte Auslegung der Begrünungsregelung bei der Mindestbodenbedeckung ab 15. November (GLÖZ 6). Volatilere und wechselhaftere Witterungsbedingungen haben zwangsläufig späte Aussaattermine zur Folge; weder aus ackerbaulicher noch aus naturschutzfachlicher Sicht macht es Sinn, solche Situationen mit bürokratischen Fristvorgaben aus der Förderung auszuschließen. Weiter geht es um die Möglichkeit, förderrechtlich stillzulegende Flächen (GLÖZ 8, Ökoregelung 1a) aus phytosanitären Gründen auch noch im Frühjahr vor der Antragstellung bis Ende März durch eine gezielte Aussaat aktiv begrünen zu können. Hier ist es dringend erforderlich, ein bundesweit einheitliches und praktikables Vorgehen sicherzustellen.

Die deutschen Landwirte haben sich stets dafür ausgesprochen, mit attraktiven und produktionsintegrierten Maßnahmen einen wirksamen Beitrag zum Schutz von Umwelt, Klima und Biodiversität zu leisten. Dafür ist eine praktische Umsetzbarkeit der Fördervoraussetzungen ebenso erforderlich wie verlässliche Regeln und Planbarkeit der Förderung. Das bedeutet auch, dass jährliche Nachjustierungen beim deutschen GAP-Strategieplan 2023-2027 und bei den nationalen Rechtsgrundlagen den Landwirten frühzeitig für die Planung zur jeweiligen Herbstaussaat für den Anbau und die Ernte im folgenden Antragsjahr verbindlich bekannt sein müssen. Dies kann nicht gelingen, wenn Änderungen des GAP-Strategieplans bzw. der GAP-Direktzahlungen-Verordnung erst im November genehmigt bzw. beschlossen werden. Daher fordert der DBV von EU, Bund und Ländern, die Verfahren und die Beteiligung der Landwirtschaft deutlich früher einzuleiten.

2. EU-Angelegenheiten & Umweltaspekte in der Agrarwirtschaft

Kooperation zwischen Naturschutz und Landwirtschaft stärken (Bezug: TOP 10)

Der DBV weist im Zusammenhang mit den laufenden Verhandlungen in Brüssel zum Entwurf der EU-KOM zur Wiederherstellung der Natur darauf hin, dass nach wie vor die Grundausrichtung der Vorschläge mit dem Ansatz der Kooperation zwischen Naturschutz und Landwirtschaft sowie mit dem Instrument des Vertragsnaturschutzes zur Förderung der Biodiversität in der Agrarlandschaft nicht vereinbar sind. Dazu zählen die pauschalen Flächenforderungen des Naturschutzes von 10 % Landschaftselementen, der Ausschluss von produktionsintegrierten Maßnahmen und die ordnungsrechtlichen Vorgaben zur Wiederherstellung eines ursprünglichen "guten Zustandes" von Biotopen und Lebensraumtypen. Eine moderne produktive Landwirtschaft und produktionsintegrierte Biodiversitätsmaßnahmen werden so ausgegrenzt und der Spielraum für die Förderung kooperativer Maßnahmen wird drastisch eingeschränkt. Bisher fehlen tragfähige Ansätze zur Honorierung von Leistungen der Landnutzer, gleichzeitig sind die Möglichkeiten der GAP und weiterer vorhandener Förderinstrumente begrenzt.

Neubewertung des Schutzstatus Wolf (Bezug: TOP 12 und 13)

Nach offiziellen Zahlen des wissenschaftlichen Beirats der Berner Konvention beläuft sich die Gesamtzahl europäischer Wölfe auf etwa 19.000 Tiere im Jahr 2022 und ist somit auf EU-27-Ebene als am wenigsten gefährdet einzustufen. Alleine in Deutschland ist von einem Bestand von demnächst 4.000 Wölfen auszugehen. Der gute Erhaltungszustand des Wolfes ist auch in Deutschland erreicht bzw.

deutlich überschritten und muss so nach Brüssel gemeldet werden. Der Bund muss sich zudem mit den benachbarten Staaten der EU für ein praktikables und nachvollziehbares, länderübergreifendes Monitoring einsetzen. Die häufig vertretene Auffassung, nach der jeder Mitgliedsstaat oder gar jedes Bundesland über einen eigenen guten Erhaltungszustand beim Wolf verfügen muss, ist Ausdruck bürokratisch-kleinstaatlichen Denkens, weder vom EU-Recht gefordert noch wissenschaftlich zu rechtfertigen.

Im Jahr 2022 wurden in Deutschland nach offiziellen Angaben mehr als 4.000 Nutztiere durch den Wolf getötet, verwundet oder vermisst. Der passive Herdenschutz in Form von Zäunen und Herdenschutzhunden ist an seine Grenzen gekommen. Der DBV fordert daher eindringlich, dass die Bundesregierung und die Länder neben der Bestimmung eines Akzeptanzbestandes ein regionales Bestandsmanagement mit einer jährlich flexiblen Entnahmekquote etablieren. Hierfür müssen Bund und Länder das geltende EU-Recht vollständig mit allen Ausnahmemöglichkeiten in nationales Recht umsetzen. Daneben bedarf es für eine schnelle und effizientere Entnahme von übergriffigen Wölfen einer Überarbeitung des Praxisleitfadens unter Berücksichtigung der Einwände und Vorschläge der Landnutzer. Die Bundesländer sind letztlich angehalten, das Rissbegutachtungsverfahren von Niedersachsen bundesweit zu übernehmen, weil es bei den Tierhalterinnen und Tierhaltern vor Ort auf Akzeptanz stößt, deutlich schneller ist und mit der Umkehr der Beweislast im Entschädigungsverfahren eine deutliche Verbesserung im Sinne der betroffenen Weidetierhalter darstellt.

3. Nationale Rahmenbedingungen der Agrarwirtschaft & Veterinärwesen

Kürzungen im Agrarhaushalt belasten Zukunftsorientierung (Bezug TOP 19 und 20)

Der DBV begrüßt die Flexibilisierung der GAK-Bundesmittel für die Länder durch die Integration der Sonderrahmenpläne in die reguläre GAK. Die Flexibilisierung kann jedoch über das Ausmaß der drastischen Kürzungen (-293 Mio. Euro, 25% der Bundesmittel) nicht hinwegtäuschen. Der DBV warnt davor, dass bei Umsetzung des Bundeshaushaltes 2024 vom 5. Juli 2023 zahlreiche wichtige Maßnahmen zur Zukunftsorientierung der Landwirtschaft innerhalb der regulären GAK, wie die Anpassung an den Klimawandel, die Weiterentwicklung der Tierhaltung, die Verbesserung der biologischen Vielfalt, der Waldumbau und die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den Ländern nicht mehr umgesetzt werden können. Dadurch könnte auch die Erreichung der festgelegten europäischen Ziele im GAP-Strategieplan gefährdet werden.

Der DBV fordert daher alle Beteiligten auf, im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens eine Erhöhung der im Haushaltsplanentwurf veranschlagten Mittel für die GAK herbeizuführen. Der DBV bekräftigt seinen Vorschlag, eine zusätzliche Finanzierung von ausgesuchten GAK-Fördermaßnahmen über den Klima- und Transformationsfonds (KTF) und das Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK) im Rahmen einer flexiblen Haushaltsführung einzuräumen. Zukunftsfähige Fördermaßnahmen wie der Waldumbau und klimaangepasstes Waldmanagement, der Humuserhalt und -aufbau oder Investitionen in die Verbesserung der Energieeffizienz werden bereits im Rahmen des ANK und des KTF abgebildet. Begleitend sollte der Mittelabfluss der GAK-Bundesmittle erleichtert werden, indem nicht benötigte Gelder auf das nächste Jahr übertragen und eine länderübergreifende Mittelumschichtung umgesetzt werden.

Erneute Absenkung der Umsatzsteuerpauschalierung benachteiligt Betriebe (Bezug TOP 22)

Der DBV begrüßt die in dem geplanten Wachstumschancengesetz angekündigten steuerlichen Maßnahmen zur Stärkung der Wirtschaft. Gleichzeitig müssen diese steuerlichen Instrumente, insbesondere die geplante Investitionsprämie so ausgestaltet sein, dass sie auch von den land- und forstwirtschaftlichen Betrieben praktisch in Anspruch genommen werden kann. Denn auch sie tragen in erheblichem Maße zum Klimaschutz bei.

Das Wachstumschancengesetz sieht im Rahmen einer Bürokratieentlastung neben der Anhebung der Buchführungsgrenzen auch eine Anhebung der Grenze für der Berechnung der Umsatzsteuer nach vereinbarten Entgelten gemäß § 20 Abs. 1 UStG von 600.000 EUR auf 800.000 EUR vor. Da auch die Umsatzgrenze in § 24 UStG (Durchschnittsatzbesteuerung) in Anlehnung an die Umsatzgrenze in § 20 Abs. 1 Nr. 1 UStG eingeführt wurde, muss auch hier ein Gleichlauf erfolgen und dieser Grenzwert auf 800.000 EUR angehoben werden. Die geplante weitere Absenkung des Pauschalierungssatzes von derzeit 9,0 % auf 8,4 % wird scharf kritisiert. Dies stellt für die pauschalierenden Landwirte eine erhebliche Mehrbelastung und einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichheit der Besteuerung dar. Nach der erheblichen Änderung im Anwendungsbereich der Umsatzsteuerpauschalierung zum 1.1.2022 wird mit der aktuellen Berechnung wiederholt nicht gewährleistet, dass nur die Vorsteuerbelastung derjenigen Landwirte berücksichtigt wird, die die Pauschalierung tatsächlich anwenden können. Eine solche deutliche und bewusst erfolgte Benachteiligung der pauschalierenden Landwirte durch Verzerrungen im Berechnungssystem und die Definition der Berechnungszeiträume ist nicht hinnehmbar. Der Durchschnittssatz müsste vielmehr erhöht statt weiter abgesenkt werden.

Neben den aktuellen Krisen sind die landwirtschaftlichen Betriebe wie keine andere Branche dem Klimawandel und damit verbundenen Ernteaufschlägen und volatilen Märkten ausgesetzt, was auch in Zukunft zu stark schwankenden Gewinnen führen wird. Zur Stärkung ihrer eigenen Risikoversicherung im Rahmen einer ausgeglichenen Besteuerung und zur Bewältigung der großen Herausforderungen bedürfen die Betriebe deshalb auch weiterhin Unterstützung durch steuerliche Instrumente. Ein solches Instrument ist die bewährte Tarifglättung des § 32c EStG, die eine ausgeglichene tarifliche Besteuerung aufeinander folgender guter und schlechter Wirtschaftsjahre gewährleistet. Da aber der letzte Betrachtungszeitraum im Jahr 2022 endete, besteht hier dringender Handlungsbedarf, diese wirksame Regelung nun zu entfristen. Dies wäre zugleich ein Signal an den Berufsstand. Perspektivisch bleibt die Notwendigkeit, die einzelbetriebliche Risikoversicherung durch das bilanzielle Instrument einer Gewinnrücklage endlich auf eine tragfähige Grundlage.

Zukunftsperspektiven für die Tierhaltung in Deutschland schaffen (Bezug TOP 24 und 27)

Das Kompetenznetzwerk Tierhaltung (KNW) hat eine effektive, verbindliche und zukunftstaugliche Strategie entwickelt. Der DBV stand von Anfang an hinter der ganzheitlichen Umsetzung der KNW-Empfehlungen, die ein schlüssiges Konzept für den Umbau der Tierhaltung in Deutschland darstellen. Der DBV sieht in der Nicht-Umsetzung KNW-Vorschläge eine vertane Chance. Es ist wirklich mehr als bedauerlich, dass die Bundesregierung diesen Weg nicht entschlossen mitgeht; letztlich wird damit die Möglichkeit verspielt, den gesellschaftlich gewünschten Umbau der Tierhaltung auf den Weg zu bringen. Der Handlungsbedarf ist groß, wir arbeiten gegen die Zeit und gegen den Export der Tierhaltung aus Deutschland.

Es ist zudem inakzeptabel, wenn seitens des BMEL mehr oder weniger offen eine politische Agenda zur Halbierung der Tierhaltung in Deutschland verfolgt wird. Stattdessen muss es das Ziel sein, einen möglichst großen Erzeugungsanteil tierischer Produkte im eigenen Land zu halten. Eine Politik, die mit einer Vielzahl von kleinteiligen Auflagen die bäuerliche Tierhaltung in Deutschland ins ökonomische Aus befördert und zu einer Verlagerung der Tierhaltung in Regionen mit niedrigeren Standards führt, wird grundsätzlich abgelehnt. Ein solches Vorgehen wird den gesellschaftlichen Ansprüchen nicht gerecht und ist letztendlich im Hinblick auf den Wunsch nach höheren Tierwohlstandards kontraproduktiv. Der DBV fordert daher

- ein umfassendes Paket zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit. Nach wie vor bestehen hohe Veränderungserwartungen an die Nutztierhaltung, denen nur entsprochen werden kann, wenn

wirtschaftliche Tragfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit im europäischen Binnenmarkt gewährleistet sind.

- eine umfangreiche Nachbesserung des aktuell noch bei der EU in Prüfung befindlichen Bundesförderprogramms. Dieses reicht derzeit nur für Mitnahmeeffekte aus und muss so ausgerichtet werden, dass die Breite der Betriebe für einen echten Umbau einbezogen werden kann.
- ein Stopp weiterer nationaler Alleingänge im Tierschutz- und Ordnungsrecht. Aktuell arbeitet die EU-Kommission intensiv an einer ambitionierten Überarbeitung und Erweiterung der europäischen Tierschutz-Gesetzgebung. Dies bietet die Chance, nationale Regelungen an die zukünftigen höheren europäischen Standards anzugleichen.
- eine deutliche Verbesserung der Abstimmung zwischen Bund und Ländern für eine ganzheitliche und bundesweit einheitliche Weiterentwicklung der Tierhaltung. Es ist wenig zielführend, wenn auf Bundesebene Gesetze beschlossen werden und die Umsetzung an die Länder delegiert wird, ohne sie vorher entsprechend einzubeziehen.
- eine kurzfristige Erweiterung der verpflichtenden Haltungskennzeichnung auf die Bereiche Sauenhaltung, Verarbeitungsware und Großverbraucher sowie die Ausweitung auf weitere Tierarten und in Verbindung mit der Einführung einer verpflichtenden Herkunftskennzeichnung.

Zur Umsetzung des Tierhaltungskennzeichnungsgesetz fordern wir die Bundesländer auf, sich zeitnah auf eine bundeseinheitliche, praktikable und bürokratiearme Umsetzung zu verständigen. Dazu müssen bestehende Systeme und Datenbanken sinnvoll integriert werden. Insbesondere in der Einbindung bestehender wirtschaftstragender Systeme sehen wir eine hervorragende Möglichkeit für eine effiziente und praxistaugliche Umsetzung.

Neujustierung und Tierwohlvorrang im Immissionsschutz- und Umweltrecht (Bezug TOP 26)

Um den Umbau der Tierhaltung zu höheren Tierwohlstandards überhaupt möglich zu machen, bedarf es im Immissionsschutz- und Umweltrecht einer Neujustierung und einem Vorrang für das Tierwohl. Nordrhein-Westfalen hat ein Rechtsgutachten zu diesem Spannungsfeld Auftrag gegeben. Auch der DBV hat zahlreiche Vorschläge zur Anpassung des Immissionsschutz- und Umweltrechts unterbreitet. Alleine gemeinsame Auslegungen der bestehenden TA Luft werden indessen nicht ausreichen, um die zunehmende Abwanderung der landwirtschaftlichen Tierhaltung aus Deutschland aufzuhalten. Hierzu werden eindeutige Tierwohlverbesserungsregelungen auch im Bundesimmissionsschutz- und im Bundesnaturschutzgesetz benötigt.

4. Verbraucherschutz

Vollwertige Ernährung nicht konterkarieren (Bezug TOP 39)

Ernährungsempfehlungen sollten sich ausschließlich auf eine fundierte, wissenschaftliche und unabhängige Basis stützen. Dies betrifft auch die Forderung einer Berichterstattung zur Januar ACK 2024 vor der abschließenden DGE-Finalisierung. Für tierische Lebensmittel soll künftig durch Anrechnung eines mehrfachen Umweltmalus von zweifelhafter fachlicher Qualität ein wesentlich geringerer Anteil an der täglichen Nahrungsaufnahme als bisher empfohlen werden. Der DBV hält diesen Ansatz aus mehreren Gründen für kritisch. Zum einen droht dies den gesundheitlichen Nutzen einer vollwertigen Ernährung zu konterkarieren. Defizite bei der Nährstoffversorgung für bestimmte Bevölkerungsgruppen sind dadurch vorprogrammiert. Zum anderen widerspricht dieses Vorgehen dem wissenschaftlichen Anspruch einer Fachgesellschaft. Das Prinzip wissenschaftlicher Ableitung von Ernährungsempfehlungen darf nicht durch ideologische und fachfremde Postulate ausgehebelt werden. Zum Konstrukt eines ernährungspolitischen „Umweltmalus“ ist zusätzlich anzumerken, dass eine Umweltwirkung nicht seriös und belastbar für eine Produktgattung zugewiesen werden kann, sondern sich nur anhand des jeweiligen Produktionsprozesses abschätzen lässt – eine Problematik, die wir bereits aus der Treibhausgas-Bilanzierung kennen.