

With support from



by decision of the
German Bundestag

POLICY BRIEF



中德农业中心
Deutsch-Chinesisches
AGRARZENTRUM

Deutsche Agrarpolitik im Kontext der EU

Veränderungen seit dem Regierungswechsel 2021

Von Jens-Peter Loy

Oktober 2022

Haftungsausschluss:

Diese Studie wurde im Auftrag des Deutsch-Chinesischen Agrarzentrums (DCZ) erstellt. Als zentrale Kontakt- und Informationsstelle zur Koordination der deutsch-chinesischen Zusammenarbeit im Agrar- und Ernährungssektor wird das DCZ seit 2015 vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) gefördert. Die in der Studie enthaltenen Ansichten und Ergebnisse, Schlussfolgerungen, Vorschläge oder Aussagen spiegeln nicht unbedingt die Meinung des BMEL wider.

Über den Autor:

Prof. Dr. Jens-Peter Loy studierte Agrarwissenschaften an der CAU in Kiel, wo er 1995 promoviert wurde und sich 2002 im Fach Agrarökonomie habilitierte. Nach einem einjährigen Forschungsaufenthalt an der Pennsylvania State University in den USA übernahm er Lehrstuhlvertretungen an den Universitäten in Bonn und Göttingen. 2003 folgte er dem Ruf auf die C4-Professur für Marktlehre an die Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Warenterminmärkte, Agrarmarktpolitik, Preisbildung im Lebensmitteleinzelhandel, Vermarktung von Agrarprodukten und statistische Methoden der Zeitreihenanalyse.

Herausgeber:

Sino-German Agricultural Centre (DCZ)
Room 201, Foreign Economic Cooperation
Centre (FECC) of MARA
55 Nongzhan Beilu, Chaoyang District
100125 Beijing, China
Tel.: +86 (0) 10 6500 0958
E-Mail: info-dcz@iagleipzig.de

Publikation als PDF:

Diese Publikation steht zum kostenlosen
Download auf der Webseite des DCZ unter
<https://www.dcz-china.org/> bereit.

Nachdruck oder Vervielfältigung jeglicher
Art nur mit Genehmigung des Herausgebers.

KERNAUSSAGEN

- Bündnis 90/Die Grünen stehen für Nachhaltigkeits- und Klimaziele und leiten das Agrarministerium.
- Im GAP-Strategieplan werden viel Ziele des „green deal“ und der „farm to fork“-Strategie der EU im Bereich Nachhaltigkeit und Klima umgesetzt.
- Landwirtschaftliche Produktion in der EU wird extensiver. Dünge- und Pflanzenschutzmitteleinsatz sollen reduziert werden. Flächenstilllegung und Fruchtwechsel sind weitere Elemente der Reform.
- Die EU und Deutschland wollen soziale und nachhaltige Standards auch im Handel mit Drittländern und den Lieferketten durchsetzen.

Einleitung

Nach der Bundestagswahl am 26. September 2021 kam es zu einem Regierungswechsel. Die große Koalition aus Sozialdemokratischer Partei Deutschlands (SPD) und Christlich-Demokratischer/Sozialer Union (CDU/CSU) wurde abgelöst durch eine Koalition aus SPD (25,7 %), Bündnis 90/Die Grünen (14,8) % und Freier Demokratischer Partei (FDP) (11,5 %). Die neue Koalition nimmt damit 416 (56,5 %) der 736 Sitze im deutschen Bundestag ein.

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft ging an Bündnis 90/Die Grünen. Cem Özdemir wurde am 8.

Dezember 2021 zum Bundesminister für Ernährung und Landwirtschaft berufen.

Ende November 2021 wurde der Koalitionsvertrag mit dem Zeithorizont 2021 bis 2025 zwischen der SPD, dem Bündnis 90/Die Grünen und der FDP beschlossen. Das Programm firmiert unter dem Titel: „(Wir wollen) Mehr Fortschritt wagen“. Im Untertitel „Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“ lassen sich die Schwerpunkte der einzelnen Parteien erkennen. Die FDP steht für Freiheit, die SPD für Gerechtigkeit und die Grünen für Nachhaltigkeit. Dabei ist das letztere Ziel ganz wesentlich für die künftige politische Ausrichtung im Agrarbereich.

Auch auf EU-Ebene stehen seit dem „green deal“ und der „farm to fork“-Strategie alle Zeichen auf Nachhaltigkeit und auch im Bereich der EU-Außenhandelspolitik bilden Nachhaltigkeitsaspekte und die Eindämmung des Klimawandels wesentliche Politik-elemente.

Im Folgenden werden die zentralen Ziele der neuen Regierung und der agrarpolitische Rahmen, der durch die EU vorgegeben wird, kurz dargestellt und im Hinblick auf die zu erwartenden Veränderungen bewertet.

Ziele im Koalitionsvertrag

In Bezug auf die Landwirtschaft und die Ernährung werden im Koalitionsvertrag folgende Kernpolitikbereiche und Ziele benannt:

(1) **Tierschutz:** Nutztiere sollen artgerecht gehalten werden und es soll eine verbindliche Tierhaltungskennzeichnung inklusive Transport und Schlachtung eingeführt werden. Die Kosten sollen durch die Marktteilnehmer getragen werden. Die Investitionsförderung wird an den Haltungskriterien ausgerichtet. Die Entwicklung der Tierbestände soll sich an der Fläche orientieren.

(2) **Pflanzenbau:** Bis 2030 soll es 30 % Ökolandbau in Deutschland geben. Es sollen mehr Mittel für das Bundesprogramm Ökolandbau zur Verfügung gestellt werden. Der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln soll auf das notwendige Maß reduziert werden. Integrierter Pflanzenschutz soll gefördert und Forschungen dazu unterstützt werden.

Glyphosat soll bis 2023 vom Markt genommen werden. Die Züchtung von klimarobusten Pflanzensorten soll unterstützt werden.

(3) **Digitalisierung:** Öffentliche Daten für die Landwirtschaft und die Ernährung sollen einfacher, geeigneter und aktueller zur Verfügung gestellt werden. Der Agrardatenraum in Gaia-X¹ als Basis einer europäischen Dateninfrastruktur soll weiterentwickelt werden.

(4) **Bodenpolitik:** Das Bodenschutzgesetz soll aktualisiert werden. Forschungen zum klimarobusten Pflanzenbau sollen gefördert werden. Landwirtschaftlich genutzte BVVG-Flächen² sollen vorrangig an nachhaltig bzw. ökologisch wirtschaftende Betriebe verpachtet und nicht veräußert werden. Der EU-Vorschlag für die Zertifizierung des CO₂-Abbaus soll aktiv begleitet werden. Hierbei geht es u. a. für Geschäftsmodelle für Landbewirtschafter.

¹ Gaia-X is a project initiated by Europe for Europe and beyond. Representatives from business, politics, and science from Europe and around the globe are working together, hand in hand, to create a federated and secure data infrastructure.

² Die BVVG (Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH) erfüllt seit ihrem Gründungsjahr 1992 den gesetzlichen Auftrag, in den Bundesländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen ehemals volkseigene land- und forstwirtschaftliche Flächen zu privatisieren.

(5) **Lebensmittelmarkt:** Fairer Wettbewerb mit fairen Preisen im Lebensmitteleinzelhandel soll gefördert werden. Die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht und Fusionskontrolle im Bundeskartellamt soll gestärkt werden. Unfaire Handelspraktiken wie der Verkauf von Lebensmitteln unter Produktionskosten sollen nach Möglichkeit unterbunden werden. Der Milchmarkt wird weiter beobachtet und Lieferbeziehungen sollen evaluiert werden.

Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) als politischer Rahmen

Die gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU gibt die wesentlichen Ziele und Maßnahmen für die nationalen Agrarpolitiken in den EU-Mitgliedsländern vor. Das grundlegende Positionspapier für die künftige Ausrichtung der Agrarpolitik bildet der sogenannte „green deal“, der die Grundlage für weitere Strategiepapiere wie die „farm to fork“-Strategie oder die Biodiversitätsstrategie

bildet. Wesentliche Ziele und Maßnahmen werden im Folgenden kurz dargestellt.

„green deal“

Ende 2019 wurde der „green deal“ von der EU-Kommission vorgestellt. Er enthält richtungsweisende Vorschläge zur Wiederherstellung der Natur in Europa bis 2050. Dazu gehört das übergeordnete Ziel der Klimaneutralität bis 2050. Auf diesem Weg sollen die Treibhausgasemissionen in der EU gegenüber 1990 bis 2030 um 55 % reduziert werden.³ Außerdem sollen Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel ergriffen werden, u.a. die Verbesserung des Katastrophenschutzes. Die EU setzt beim Übergang zur Klimaneutralität auf die Führungsrolle der europäischen Industrie (Europäische Industriestrategie). Die Entkopplung des Wirtschaftswachstums von der Ressourcennutzung und die Umstellung auf kreislaforientierte Systeme für Produktion und Verbrauch sind der Schlüssel zur Verwirklichung der Klimaneutralität

³ Bis 2030 will Deutschland den Treibhausgasausstoß um mindestens 65 % gegenüber 1990 verringern, bis 2045 will Deutschland klimaneutral sein. Das Klimaschutzgesetz sieht vor, die jährlichen Emissionen in der Landwirtschaft bis 2030 auf 56 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente zu reduzieren.

Hierfür wurden verbindliche jährliche Zwischenziele festgesetzt. Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft hat zehn Maßnahmen entwickelt, um sicherzustellen, dass die gesetzlichen Vorgaben für Land- und Forstwirtschaft eingehalten werden (www.bmel.de).

(Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft). Bis zu 90 Mrd. Euro sollen für einen gerechteren Übergang zur Klimaneutralität eingesetzt werden, um den Regionen, die am stärksten vom Übergang zu einer CO₂-armen Wirtschaft betroffen sind, finanziell und technisch zu unterstützen. Da 75 % der Treibhausgasemissionen der EU auf Energieverbrauch und -erzeugung entfallen, ist die Dekarbonisierung des Energiesektors entscheidend. Die Erhöhung der Energieeffizienz von Gebäuden ist ein weiteres Ziel. Die Sanierungsrate von Gebäuden soll verdoppelt oder sogar verdreifacht werden. Die verkehrsbedingten Emissionen sollen um 90 % bis 2050 gesenkt werden. Bei der Nachhaltigkeitsstrategie für Chemikalien ist es das Ziel, mit dem Schutz von Luft, Böden und Wasser bis 2050 eine „schadstofffreie Umwelt“ zu erreichen. Weiterhin sollen 3 Mrd. neue Bäume bis 2030 gepflanzt werden und es soll nur nachhaltige Importe von Holz geben. Die EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 soll zur Wiederherstellung der biologischen Vielfalt in Europa bis 2030 beitragen. Ein weiterer wesentlicher Bestandteil des „green deal“ bildet ein nachhaltiges Lebensmittelsystem. Die Ziele und Maßnahmen dazu wurden im Mai 2020

in der „farm to fork“-Strategie von der EU-Kommission niedergelegt.

„farm to fork“-Strategie

Eine wesentliches Maßnahmenpaket des „green deals“ bildet die „farm to fork“-Strategie für ein nachhaltiges Ernährungssystem. Folgende Ziele werden anvisiert:

- Gewährleistung der Versorgung mit ausreichenden, erschwinglichen und nahrhaften Lebensmitteln im Rahmen der Belastbarkeitsgrenzen des Planeten.
- Reduktion des Pestizid- (-50 %) u. Düngemiteleinsatzes (-20 %) sowie der Antibiotika.
- Erhöhung der für ökologische/biologische Landwirtschaft genutzten Fläche.
- Förderung eines nachhaltigeren und gesünderen Lebensmittelkonsumverhaltens.
- Verringerung von Lebensmittelverlusten und -verschwendung.
- Bekämpfung von Lebensmittelbetrug entlang der Versorgungskette.
- Verbesserung des Tierwohls.

Das nachhaltigere Lebensmittelsystem trägt zum Schutz der Natur und der biologischen Vielfalt bei. Die Strategie steht im Einklang mit der EU-Biodiversitätsstrategie für 2030. Es sind eine Reihe von Initiativen und

Gesetzgebungsvorschlägen u. a. in folgenden Bereichen vorgesehen: ökologische /biologische Landwirtschaft, Nährwertkennzeichnung auf der Packungsvorderseite und Kennzeichnung nachhaltiger Lebensmittel, Verringerung der Lebensmittelverluste.

Dabei sollen die Primärerzeuger ein gerechtes Einkommen und nachdrückliche Unterstützung erhalten und es soll die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Landwirtschaft auf globaler Ebene sichergestellt werden.

Im Aktionsplan für ökologische Landwirtschaft geht es im Kern darum, den Anteil der Bio-Landwirtschaft in der EU bezogen auf die landwirtschaftliche Nutzfläche bis 2030 auf 25 % anzuheben. Die EU-Mitgliedstaaten sollen nationale Pläne für die Bio-Landwirtschaft erarbeiten.

Zu Beginn der COVID-19-Pandemie hat sich die Anfälligkeit der Lebensmittelkette in Europa gezeigt und zu Versorgungsproblemen geführt. Im November 2021 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung über einen Notfallplan zur Gewährleistung der Ernährungssicherheit in Europa in Krisenzeiten. Es soll ein Europäischer Mechanismus zur Krisenvorsorge und Krisenreaktion im Bereich der Ernährungssicherheit geschaffen werden.

Außerdem soll eine Expertengruppe, die dazu beitragen soll, dass die EU vollständig auf potenzielle Herausforderungen bei der Nahrungsmittelversorgung vorbereitet ist, eingesetzt werden. Nachhaltigkeitsaspekte sollen stärker bei der Festlegung von Lebensmittelsicherheitsstandards im internationalen Handel berücksichtigt werden. Die Land- und die Forstwirtschaft können durch die Aufnahme von Kohlenstoff aus der Atmosphäre eine Schlüsselrolle bei der Bekämpfung des Klimawandels spielen. Zu klimafreundlichen Verfahren gehören das Anpflanzen von Hecken oder Bäumen, der Anbau von Hülsenfrüchten, die Verwendung von Zwischenfrüchten und Deckpflanzen, die konservierende Landwirtschaft und die Erhaltung von Torfmooren und die Aufforstung oder Wiederaufforstung. Zudem soll eine nachhaltige Aquakultur in der EU gefördert werden.

Biodiversitätsstrategie

Am 20. Mai 2020 hat die Kommission einen Vorschlag für die EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 angenommen. Folgende Maßnahmen sind im Kern geplant: Es sollen Schutzzonen von mindestens 30 % der Land- und Meeresgebiete in Europa geschaffen werden, mit denen der Gesamtumfang der

bestehenden Natura-2000-Gebiete erweitert wird. Die Wiederherstellung geschädigter Ökosysteme soll durch eine Reihe konkreter Verpflichtungen und Maßnahmen, etwa die Reduzierung des Einsatzes und der Risiken von Pestiziden um 50 % bis 2030 und das Anpflanzen von 3 Milliarden Bäumen EU-weit erreicht werden.

Reform der Pestizidrichtlinie

Die Zielsetzung ist Bestandteil der „farm to fork“-Strategie. Im Juni 2022 hat die Kommission die vorherige Richtlinie in eine verbindliche Verordnung umgewandelt, die in nationale Gesetze in den Mitgliedsstaaten umgesetzt werden muss. Der Kommissionsvorschlag zur nachhaltigen Nutzung von Pflanzenschutzmitteln enthält folgende Regeln: (1) Auf EU- und nationaler Ebene soll die Verwendung chemischer Pestizide und besonders gefährlicher Pestizide bis 2030 um 50 % verringert werden. Die Mitgliedstaaten werden ihre eigenen nationalen Reduktionsziele innerhalb vorgegebener Parameter festlegen können (mindestens 35 % Reduktion), um sicherzustellen, dass einerseits EU-weite Ziele erreicht und andererseits die nationalen Besonderheiten berücksichtigt werden. (2) Außerdem soll durch strenge neue

Vorschriften über umweltfreundliche Schädlingsbekämpfung sichergestellt werden, dass alle Anwender von Pestiziden die Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes einhalten. Danach muss zunächst auf alternative umweltfreundliche Methoden zur Schädlingsprävention und -bekämpfung zurückgegriffen werden. Chemische Pestizide dürfen nur als letztes Mittel eingesetzt werden. Dies soll durch Aufzeichnungspflichten u.a. für Landwirte sichergestellt werden. Darüber hinaus müssen die Mitgliedstaaten für alle Nutzpflanzen spezifische Vorschriften festlegen, in denen die anstelle von chemischen Pestiziden zu verwendenden Alternativen genannt werden. Ergänzend schlägt die Kommission ein Verbot aller Pestizide in empfindlichen Gebieten vor. Das gilt für Orte wie städtische Grünflächen, Spielplätze, Schulen, Freizeit- und Sportplätze, öffentliche Wege und Natura-2000-Schutzgebiete. Dadurch sollen Bürger im Alltag nicht mehr mit chemischen Pestiziden in Berührung kommen. Die Probleme, die aufgrund der uneinheitlichen Umsetzung der noch geltenden Vorschriften in der Vergangenheit deutlich geworden sind, sollen damit beseitigt werden. Zur Umsetzung der neuen Vorschriften müssen

die Mitgliedstaaten der Kommission ausführliche jährliche Fortschritts- und Durchführungsberichte vorlegen. Zur Unterstützung der Anwenderinnen und Anwender von Pestiziden sieht der Kommissionsvorschlag eine finanzielle Begleitung vor. Im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik soll für einen Übergangszeitraum von 5 Jahren ein Ausgleich für etwaige Kosten der Umsetzung der Vorschriften möglich sein. Darüber hinaus sollen Maßnahmen zur Erweiterung des Angebots an biologischem und risikoarmem Pflanzenschutz erarbeitet werden, z. B. bei der Präzisionslandwirtschaft.

GAP-Strategieplan

Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)

Die GAP gehört zu den wichtigsten Aufgabenfeldern europäischer Politik. Sie zählt daher zu den am stärksten vergemeinschafteten Politikbereichen seit Gründung der EU. Während über die erste Säule der GAP Direktzahlungen für die Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen erfolgen, dient die zweite Säule der Förderung der ländlichen Entwicklung. Mit dem "*green deal*" und der darin enthaltenen "*farm to fork*"-Strategie hat die EU-Kommission nun eine Vision für die GAP vorgelegt, die diese auch stärker an Umwelt- und Klimaschutzzielen ausrichten soll.

Alle EU-Mitgliedstaaten müssen für die Förderperiode ab 2023 erstmals einen Nationalen Strategieplan für die 1. und 2. Säule der GAP entwickeln. Grundlage dafür

ist die GAP-Strategieplan-Verordnung der EU. Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft hat den ersten Entwurf des GAP-Strategieplans am 21. Februar 2022 bei der Europäischen Kommission zur Genehmigung eingereicht. Spezifische Förderschwerpunkte der nationalen Ausgestaltung der 1. Säule der GAP sind die Einkommensgrundstützung unter Voraussetzung der sieben Öko-Regelungen und die Umverteilungsprämie zur Förderung von kleinen und mittleren Betrieben. Zusätzlich werden Junglandwirte bis zum Alter von 40 Lebensjahren bei Niederlassung für fünf Jahre gefördert.

Im Bereich der 2. Säule, die allein von den Ländern ausgestaltet wird, umfassen die Maßnahmen die Förderung von flächenbezogenen Umwelt- und Klimamaßnahmen, die Wachstumsförderung und Unternehmensentwicklung in ländlichen Räumen sowie Infrastrukturmaßnahmen. Hierbei dienen 52 % der Finanzmittel dem allgemeinen Ziel der nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen, ein gutes Viertel verfolgt das allgemeine Ziel der Attraktivität ländlicher

Räume und 17 % der Maßnahmen orientieren sich am Ziel der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft. 4 % der Mittel fließen in das Querschnittsziel Wissen, Innovation und Digitalisierung. In der 2. Säule machen Bewirtschaftungsverpflichtungen für flächenbezogene Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen sowie flächenbezogene Maßnahmen zur Steigerung des Tierwohls 24 % aus. Ein weiteres Fünftel der Mittel fließt in die Förderung der Einführung und Beibehaltung des ökologischen Landbaus. Die Förderung der lokalen Zusammenarbeit über LEADER macht einen Anteil von 14 % aus. Weitere Bereiche reichen von Investitionen über die Integrierte Ländliche Entwicklung (ILE) und Breitbandversorgung, die Ausgleichszulage für naturbedingt benachteiligte Gebiete, Risikomanagement, Hochwasser- und Küstenschutz bis Existenzgründungen und Diversifizierung. Spezifische Maßnahmen betreffen auch die Zusammenarbeit und den Wissensaustausch.

Nach der GAP-Strategieplan-Verordnung legt jeder Mitgliedstaat nur einen einzigen Strategieplan vor. Dieser kann auch

regionale Teile enthalten. Die Erstellung des GAP-Strategieplans für Deutschland wird durch das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) in enger Abstimmung mit den Bundesressorts, den Ländern sowie Verbänden und Interessengruppen koordiniert. In den bisherigen Förderperioden haben die Länder im Bereich der 2. Säule (ELER) hierzu Länderprogramme zur Entwicklung des ländlichen Raums festgelegt. Aufgrund der Verschiebung der GAP Reform auf 2023 wurden in Deutschland Übergangsregelungen für 2021 und 2022 eingeführt. Im Folgenden werden die wesentlichen Änderungen dargestellt, die ab 2023 vorbehaltlich der Zustimmung der EU gelten werden. Abb. 1 stellt die wesentlichen Änderungen dar.

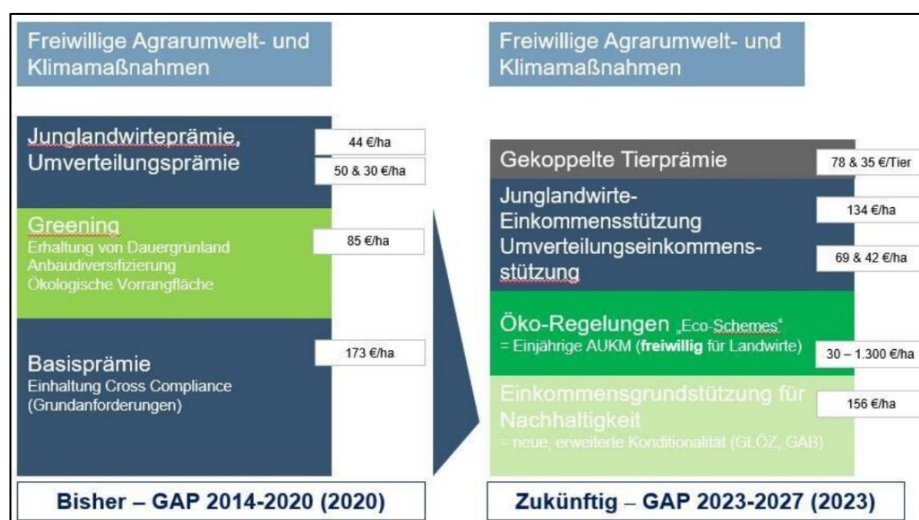


Abb. 1: Voraussichtliche Veränderungen der Agrarförderung in Deutschland

Quelle: Landwirtschaftskammer Niedersachsen, 2022.

Unter Konditionalität werden die Anforderungen verstanden, die jeder Landwirt erfüllen muss, um die Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit (bisher Basisprämie) zu erhalten. Anders als bisher gelten die Vorgaben nun auch für Ökobetriebe und Kleinunternehmen. Die Regelungen beinhalten die bisherigen Regeln des „cross compliance“ (Grundanforderungen an die Betriebsführung), z. B. Düngung und Arbeitsrecht. Ab 2023 wird es Regelungen zur Tierkennzeichnung und Tierregistrierung sowie zur „sozialen Konditionalität“ (arbeitsrechtliche Standards, z. B. Arbeits- und Ruhezeiten u. a.) geben. Dazu kommen Standards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand von Flächen (GLÖZ). Es geht hierbei um den Erhalt des Dauergrünlands (GLÖZ 1), den geeigneten Schutz von Feuchtgebieten und Torfmooren (GLÖZ 2), das Verbot des Abbrennens von Ackerstoppelein (GLÖZ 3), die Schaffung von Pufferzonen entlang von Wasserläufen (GLÖZ 4), die Reduktion von Erosion (GLÖZ 5), eine durchgehende Bodenbedeckung (GLÖZ 6), ein Mindestmaß an Fruchtwechseln (GLÖZ 7), einen Mindestanteil an Stilllegungsflächen und den Erhalt von Landschaftselementen (4 %) (GLÖZ 8) und um das Verbot der

Umwandlung von Dauergrünland in Natura-2000-Gebieten (GLÖZ 9). Darüber hinaus werden sogenannte „eco schemes“ (Öko-Regelungen) eingeführt. Das sind einjährige Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen, an denen Landwirte freiwillig teilnehmen sollen. Die finanziellen Anreize dazu sollen mindestens 23 % der Mittel aus der 1. Säule ausmachen. Es wird 7 „eco schemes“ geben:

- (1) Bereitstellung von Flächen für Biodiversität:
 - a) Aufstocken der nichtproduktiven Fläche (> 4 %).
 - b) Anlage von Blühflächen und –streifen.
 - c) Altgrasstreifen oder –flächen in Dauergrünland.
- (2) Anbau vielfältiger Kulturen (Ackerbau) mit mindestens 10 % Leguminosen und fünf Hauptfruchtarten.
- (3) Beibehaltung von Agroforsten auf Ackerland.
- (4) Extensivierung des gesamten Dauergrünlands.
- (5) Extensives Bewirtschaften von Dauergrünland.
- (6) Bewirtschaften von Acker- und Dauerkulturflächen ohne chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel.
- (7) Anwenden von Landbewirtschaftungsmethoden nach bestimmten Schutzziele auf landwirtschaftlichen Flächen in Natura 2000-Gebieten.

Am 24. November 2021 stimmte das Bundeskabinett der Verordnung zur Durchführung der GAP-Direktzahlungen Verordnung (GAPDZV) und der Verordnung zur Durchführung der im Rahmen der Gemein-

samen Agrarpolitik geltenden Konditionalität (GAPKondV) zu. Am 17. Dezember 2021 wurden diese Verordnungen mit einigen Änderungen im Bundesrat verabschiedet und bei der EU eingereicht. Die finale Abstimmung des Strategieplans dürfte sich bis in den Herbst 2022 hinziehen. Bereits im Juni 2021 hatte der Bundesrat 3 Gesetze zur GAP verabschiedet. Die GAPDZV wurde am 31.01.2022 im Bundesgesetzblatt (bgbl.de) veröffentlicht. Die GAPKondV wurde noch nicht veröffentlicht und der vorliegende Verordnungsentwurf wird sich laut Ergebnissen der Sonder-Agrarministerkonferenz (AMK) am 28.07.2022 noch verändern. Außerdem wurden aufgrund des Ukrainekrieges einige Regelungen für 2023 aufgehoben (siehe unten).

Bewertung des GAP-Strategieplans

Wie sehen die ökonomischen Auswirkungen der neuen GAP für den Einzelbetrieb aus? Als Beispiel wird ein Veredelungsbetrieb mit 100 ha LF (30 ha Körnermais, 35 ha Winterweizen und 35 ha Wintergerste) und 2000 Schweinemastplätzen angenommen.

Wenn die 7 einjährigen, freiwilligen Öko-Regelungen der 1. Säule einkommensneutral wirken⁴, würde der Beispielbetrieb in 2023 gegenüber 2020 durch die Absenkung der Basisprämie und den Verlust der Greeningprämie trotz Erhöhung der Umverteilungseinkommensstützung etwa 9.100 € an Prämie verlieren. Außerdem entgehen dem Betrieb der Deckungsbeitrag auf 4 ha stillzulegender Fläche in Höhe von ca. 3.000 €. Für die Mindestbewirtschaftung (Mulchen) der stillgelegten Fläche entstehen Kosten in Höhe von 180 €. Außerdem dürfen im Winter keine kahlen Böden vorhanden sein, so dass für die Begrünung zudem 1.800 € kalkuliert werden müssen. Da es in der bisherigen GAP auch Kosten für das Greening gab, werden im Beispiel 1.020 € als Vorteil angerechnet. Aufgrund der stillgelegten Fläche müssen in dem Beispielbetrieb außerdem für 1.500 € Wirtschaftsdünger überbetrieblich verwertet werden, so dass insgesamt gegenüber der bisherigen Situation bei Einhaltung aller Regelungen in 2023 ein wirtschaftlicher Nachteil von 14.500 € zu erwarten wäre.

⁴ Einkommensneutral heißt in diesem Zusammenhang, dass die Aufwendungen der Betriebe zur Umsetzung der Maßnahmen den Entgelten

für diese entsprechen. Die Berechnungen stammen von der Landwirtschaftskammer Niedersachsen (2022).

Für Futterbaubetriebe kann besonders das Verbot der Grünlanderneuerung (Umbruch) auf Moorstandorten und in Natura 2000-Gebieten (FFH- und Vogelschutzgebiete) im Rahmen von GLÖZ 2 und GLÖZ 9 bedeutsam werden. Dadurch ergeben sich in vielen Fällen Ertragsdepressionen, die zum Beispiel über Grundfutterzukauf ausgeglichen werden müssen. Intensive Milchviehbetriebe auf Moorstandorten oder in Natura 2000-Gebieten könnten nach derzeitigen Verordnungsentwürfen damit erhebliche ökonomische Nachteile in der neuen GAP im Vergleich zur bisherigen Förderperiode haben. Auch Biobetriebe könnten nach derzeitigem Entwurfsstand der GAP erhebliche ökonomische Nachteile haben: sie sind nicht von der neuen Konditionalität (GLÖZ und GAB) für die Einkommensgrundstützung befreit. Vom Fruchtwechsel sind sie aber weiter befreit. Die aktuell vorgeschlagenen Öko-Regelungen sind auch für Öko-Betriebe in vielen Fällen ökonomisch nicht interessant.

Die kommende Agrarreform wird insgesamt mit Konditionalität als Voraussetzung für die Einkommensgrundstützung und die freiwilligen Öko-Regelungen in der 1. Säule nochmals „grüner“, da die Zahlungen an Umwelt- und Klimamaßnahmen gebunden

sind. Die Einkommenswirksamkeit der Direktzahlungen wird je nach Betriebsform erheblich sinken. Eine betriebswirtschaftliche und pflanzenbauliche Beurteilung und Optimierung der Prämienanträge wird zukünftig bedeutsamer, um zu entscheiden wie und ob überhaupt ein Prämienantrag gestellt wird. Im Jahr 2024 möchte die neue Regierung die GAP-Umsetzung bewerten und gegebenenfalls nachjustieren.

Aufgrund des Ukrainekrieges kommt es zu Anpassungen in 2023. Auf Stilllegungsflächen sollen zusätzlich zu den Anrechnungsmöglichkeiten von z. B. Landschaftselementen an Ackerflächen auch Flächen angerechnet werden können, die für die Erzeugung von Getreide (ohne Mais), Sonnenblumen oder Leguminosen (ohne Soja) genutzt werden. Sofern Betriebsinhaber diese Möglichkeit nutzen, kann eine Aufstockung der nichtproduktiven Flächen nicht beantragt werden. Außerdem gibt es keinen verpflichtenden Fruchtwechsel. Es kann auch Weizen nach Weizen angebaut werden (www.bmel.de).

EU-Außenhandel

Der Rat tritt für ein starkes und regelgestütztes multilaterales Handelssystem ein. Eine verantwortungsvolle EU-

Handelspolitik zeichnet sich durch ein hohes Maß an Transparenz und eine wirksame Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern über die Vorteile und die Herausforderungen des Handels und offener Märkte aus.

Die Handelspolitik fällt in die ausschließliche Zuständigkeit der EU. Dies bedeutet, dass Rechtsvorschriften über Handelsfragen von der EU und nicht von den Mitgliedstaaten erlassen werden. Auch internationale Handelsabkommen werden von der EU geschlossen. Handelt es sich um ein gemischtes Abkommen, das sowohl in die Zuständigkeit der EU als auch in die der Mitgliedstaaten fällt, so darf der Rat es erst beschließen, wenn es von allen Mitgliedstaaten ratifiziert worden ist. Die neue Bundesregierung will einen regelbasierten Freihandel auf der Grundlage von fairen sozialen, ökologischen und menschenrechtlichen Standards. Die deutsche und europäische Handelspolitik soll Protektionismus und unfairen Handelspraktiken entgegenwirken. Multilateralismus und die Weiterentwicklung der Welthandelsorganisation (WTO) sollen gestärkt werden. Die Regeln zu marktverzerrenden Subventionen müssen erneuert und die

Blockade bei dem Streitbeilegungsmechanismus aufgebrochen werden. Der Pariser Klimavertrag sowie die globalen Nachhaltigkeitsziele der UN müssen sich in den Handelsregeln widerspiegeln. Die künftigen EU-Handelsabkommen (u. a. mit Chile, Neuseeland, Australien, ASEAN, Indien) sollen mit effektiven Nachhaltigkeitsstandards unter Anwendung eines Streitbeilegungsmechanismus ausgestattet werden. Die Klimaschutzbeauftragte der Bundesregierung, Jennifer Morgan, dringt dabei auf eine rasche Einführung von CO₂-Strafzöllen in der EU auf Stahl und andere Produkte, damit die Kosten der Energiewende in Deutschland nicht Arbeitsplätze gefährden. „Ein EU-Außenzoll auf CO₂ könnte Staaten weltweit zu mehr Klimaschutz motivieren und gleichzeitig unsere Wirtschaft schützen“. Wenn Stahl so produziert werde, dass dabei viel CO₂ ausgestoßen wird, müsse das Produkt mit Zöllen belegt werden, um die deutsche Industrie, zu schützen.

In Deutschland wurde bereits 2021 ein Lieferkettengesetz verabschiedet, das 2023 in Kraft tritt. Ziel des Gesetzes ist es, den Schutz der Menschenrechte und der Umwelt in globalen Lieferketten zu verbessern. Die EU plant ebenfalls eine EU-Richtlinie für Lieferketten. Diese ist allerdings deutlich

strenger. Die wesentlichen Unterschiede sind: die EU sieht vor, dass Unternehmen ihre ganze Lieferkette überprüfen müssen, das deutsche Gesetz betrifft nur direkte Zulieferer. Die EU zielt auf Unternehmen mit mindestens 500 Mitarbeitern und 150 Millionen Euro Jahresumsatz, das deutsche Gesetz zielt auf Firmen mit mindestens 3.000 (ab 2023) bzw. 1.000 (ab 2024) Mitarbeitern. Für Branchen mit einem höheren Risiko für Missbrauch (z.B. Textil, Landwirtschaft oder Bergbau) zieht die EU bei 250 Mitarbeitern die Grenze. Die EU sieht eine zivilrechtliche Haftung vor. Dies bedeutet, dass europäische Unternehmen für Missstände entlang ihrer Lieferkette verklagt werden können. Deutschland belässt es bei Bußgeldern. Umweltschäden sind im EU-Vorschlag stärker berücksichtigt.

Konkrete Vorhaben

Viele konkrete Maßnahmen im Agrarbereich sind bereits unter der Vorgängerregierung eingeführt worden. Das betrifft Maßnahmen zum Klimaschutz, der Strategieplan für die GAP oder die Experimentierfelder zur Digitalisierung. Minister Özdemir hat eine

Ernährungsstrategie auf den Weg gebracht, für die 2023 konkrete Maßnahmen vorgelegt werden sollen. Ein erster Entwurf für konkrete Maßnahmen in einem zentralen Politikfeld der Koalition bildet das Eckpunktepapier zur Tierhaltungskennzeichnung. Dieses ist einer der vier zentralen Bausteine für eine zukunftsfeste Tierhaltung in Deutschland.⁵ Die Kennzeichnung umfasst 5 Haltungsformen (Stall, Stall und Platz, Frischluftstall, Freiland und Bio) und erfolgt auf dem Lebensmittel bei allen Formen der Abgabe an den Endkunden. Die Kennzeichnungspflicht wird zunächst bei Schlachtschweinen eingeführt, wobei sich die Haltungsform auf die Mastphase der Tiere bezieht. Der Gesetzesentwurf soll zur ersten Lesung im Bundestag in 2022 diskutiert werden (www.bmel.de).

Fazit

Sowohl die EU als auch die neue Bundesregierung haben ambitionierte Ziele in den Bereichen Nachhaltigkeit und Klimaschutz. Ein erheblicher Teil der Direktzahlungen wird künftig an freiwillige Öko-

bau der Ställe, bessere Regelungen im Tierschutzrecht und Anpassungen im Bau- und Genehmigungsrecht (www.bmel.de).

⁵ Die zukunftsfeste Tierhaltung umfasst vier zentrale Bausteine: eine verbindliche Tierhaltungskennzeichnung, ein Förderkonzept für den Um-

Regelungen und Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen gebunden sein. Mit der weiteren Förderung des ökologischen Landbaus und den Einschränkungen bei Düngung und Pflanzenschutz wird die deutsche und die EU-Landwirtschaft extensiver und weniger zur Weltversorgungssituation beitragen können. Es ist zu erwarten, dass die Exportanteile der EU auf den Weltmärkten sinken werden. Gleichzeitig behält sich die EU vor, ihre Nachhaltigkeitsgrundsätze auch auf EU-Importe anzuwenden, um soziale und nachhaltige Standards bei der Produktion der Importe zu fördern und bei Nichteinhaltung mit Zöllen zu belegen. Der Schutz einheimischer Industrie und eventuell auch einheimischer Landwirtschaft zur Förderung von Investitionen in nachhaltige Produktionsprozesse im Sinne eines „infant industry“-Arguments ist zwar nachvollziehbar, birgt aber die Gefahr, dass nicht zwischen Nachteilsausgleich und Protektion klar getrennt werden kann. Es steht zu befürchten, dass das Bekenntnis der Regierung zu einem freien internationalen Handel eingeschränkt wird.

Ein weiterer klarer Grundsatz der Politik ist die Versorgung zu „bezahlbaren“ Preisen. Auch wenn dieser Begriff nirgends klar

definiert wird, so steht dieses Ziel den vielen Maßnahmen, die die Produktionskosten und damit die Endverbraucherpreise erhöhen werden, entgegen. Sollten die Preise für Lebensmittel nicht nur inflationsbedingt weiter steigen, so wird die Debatte um ein sozial akzeptables Preisniveau nicht nur bei Lebensmitteln sicherlich an Bedeutung und Schärfe gewinnen.

Quellen

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2022): GAP-Strategieplan für die Bundesrepublik Deutschland. <https://www.bmel.de>

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2022): Zukunftsfeste Tierhaltung, Eckpunkte zur Einführung einer verpflichtenden staatlichen Tierhaltungskennzeichnung. <https://www.bmel.de>

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2022): Landwirtschaft, Klimaschutz und Klimaresilienz. <https://www.bmel.de>

EU-Kommission (2019): Der europäische Grüne Deal. <https://eur-lex.europa.eu>

EU-Kommission (2020): Farm to Fork Strategy: For a fair, healthy and environmentally-friendly food system. <https://eur-lex.europa.eu>

EU-Kommission (2021): GAP-Strategieplan-Verordnung. Verordnung (EU) 2021/2115. <https://eur-lex.europa.eu>

EU-Umweltbüro (2021): Der europäische Grüne Deal. www.eu-umweltbuero.at

Europäischer Rat (2022): Biodiversität: So schützt die EU die Natur. <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/biodiversity/>

Landwirtschaftskammer Niedersachsen (2022): Die neue GAP ab 2023 - eine ökonomische Optimierung der Anträge wird wichtiger! <https://www.lwk-niedersachsen.de>

Slow Food Deutschland (2020): EU-Farm to Fork Strategie: Die wichtigsten Infos auf einen Blick. <https://www.slowfood.de>

SPD, Grüne und FPD (2021): Koalitionsvertrag 2021 – 2025. <https://www.spd.de/koalitionsvertrag2021/>

Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (2022): EU-Kommission legt Vorschlag zur Reform der Pestizidrichtlinie vor. <https://europa.rlp.de/>

ZDF (2022): Klimabeauftragte dringt auf CO2-Strafzölle. <https://www.zdf.de>