

Entwicklungen & Trends 2023

Fehlende Planungssicherheit – enttäuschendes Ergebnis mutloser Agrarpolitik

von Friedhelm Stodieck

Planungssicherheit ist zu einem der zentralen Begriffe bei der Beurteilung der aktuellen Situation auf den landwirtschaftlichen Betrieben geworden, aber auch in der agrarpolitischen Debatte. Ende 2023 ist sie weder auf den Höfen noch in der (Agrar-)Politik vorhanden. Auf nationaler Ebene fehlt es beim Umbau der Tierhaltung an der notwendigen Finanzierung, bei den Vorgaben aus Brüssel zum Glyphosateinsatz an der konkreten nationalen Umsetzung. Bei der Reduktion des Einsatzes von Pestiziden (*Sustainable Use Regulation*, SUR), beim Naturwiederherstellungsgesetz (*Nature Restoration Law*, NRL) und bei der zukünftigen Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) stehen wichtige Entscheidungen in Brüssel oder die konkrete nationale Umsetzung noch aus.

All diese Maßnahmen haben immer auch direkte Auswirkungen auf die Einkommenssituation auf den Höfen. Hinzu kommt, dass die durch die landwirtschaftlichen Betriebe zu erbringenden Leistungen für den Tier-, Natur-, Umwelt- oder Klimaschutz, die sog. gesellschaftlichen oder Gemeinwohlleistungen, honoriert werden müssen: im Rahmen der GAP, über staatliche Förderprogramme oder mittel- bis langfristig auch über den Preis für die landwirtschaftlichen Erzeugnisse. So lautet die Forderung aus der Landwirtschaft, aber auch von Organisationen wie der Verbände-Plattform.¹

Fehlende Planungssicherheit in der Landwirtschaft räumte Bundeslandwirtschaftsminister Cem Özdemir auch bei der Vorstellung seiner Halbzeitbilanz nach zwei Jahren Ampelkoalition Ende 2023 ein. Gleichzeitig äußerte er sich jedoch positiv zu den von seinem Ministerium erfolgten ersten Schritten zum Umbau der Tierhaltung und verwies dabei auf die Tierhaltungskennzeichnung, die Änderungen beim Bau- und Immissionsrecht sowie eine Anschubfinanzierung. Ob es jedoch diese und eine weitere Finanzierung des Umbaus der Tierhaltung in Deutschland überhaupt – und wenn ja in welchem Umfang – geben wird, ist zum Jahresende noch offen. Denn nachdem das Bundesverfassungsgericht im November den 60-Milliarden-Euro-Haushalt des Klima- und Transformationsfonds der Bundesregierung, in dem auch Zuschüsse und Investitionen für Maßnahmen in der Landwirtschaft steckten, für verfassungswidrig erklärt hat und in der Folge eine Haushaltssperre erlassen wurde, sind alle Ministerien zu deutlichen Sparmaßnahmen aufgerufen und der Beschluss über den Haushalt 2024 wurde auf Anfang 2024 verschoben.

**Gemeinwohlleistungen
sind zu honorieren**

EU-Agrarpolitik und die Diskussion um »faire Preise«

»Lernphase« der neuen GAP

Anfang 2023 trat die reformierte GAP in Kraft. Zurückhaltender als erwartet fiel jedoch das Interesse an den Öko-Regelungen aus. Die ersten beiden Jahre der neuen GAP gelten als »Lernphase«. »Die Neuartigkeit der Öko-Regelungen, gepaart mit den stark veränderten wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen infolge des Angriffskrieges Russlands auf die Ukraine, ließ eine Zurückhaltung der Landwirtinnen und Landwirte erwarten«, heißt es dazu im *Agrarpolitischen Bericht 2023* aus dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL).² Gemeinsam mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) und den Ländern hat das BMEL erste Anpassungen an der Ausgestaltung der Öko-Regelungen für 2024 auf den Weg gebracht. Ziel des BMEL ist es dabei, die vereinbarten Umweltambitionen in den nächsten Jahren vollumfänglich zu erreichen und somit die vollständige Mittelausschöpfung des GAP-Budgets weiterhin zu gewährleisten (zur Zurückhaltung bei den Öko-Regelungen und den Anpassungen siehe den nachfolgenden Beitrag von Henrik Maaß und Phillip Brändle in diesem *Kritischen Agrarbericht*, S. 40-47).

Zurückhaltung bei den Öko-Regelungen

Honorierung von Gemeinwohlleistungen ...

Das BMEL wird, so der *Agrarpolitische Bericht*, bis zur Mitte der Legislaturperiode ein Konzept für die Weiterentwicklung der GAP nach 2027 vorlegen, in dem die bisherigen Direktzahlungen, die aktuell noch bis zu 50 Prozent der landwirtschaftlichen Einkommen ausmachen können, in eine einkommenswirksame Honorierung von Gemeinwohlleistungen des Klima-, Umwelt- und Naturschutzes überführt werden. Eine Gemeinwohlprämie als einen möglichen Ansatz für die GAP ab 2028 hat auch im Frühjahr 2023 die Agrarministerkonferenz (AMK) auf Vorlage des Landes Sachsen beschlossen. In der neuen Förderperiode sollen laut AMK-Beschluss die Leistungen der Landwirtschaft für Klima-, Natur- und Ressourcenschutz, die Erhaltung der Kulturlandschaft, sauberes Wasser und Ernährungssicherheit noch stärker honoriert werden und damit zur Einkommenssicherung beitragen können. Denn jede Honorierung von Gemeinwohl könne nur funktionieren, wenn die Betriebe dabei die Chance haben, mit freiwillig erbrachten Leistungen ein betriebliches Einkommen zu generieren.³ – Zur Honorierung von Gemeinwohlleistungen wurden sowohl vom Deutschen Verband für Landschaftspflege wie auch von der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) Vorschläge schon zur letzten Reform der GAP vorgelegt.⁴

Agrarminister schlagen Gemeinwohlprämie vor

... und die Höhe der Erzeugerpreise

Noch besteht das Einkommen der landwirtschaftlichen Betriebe zu 40 bis 60 Prozent aus flächengebundenen EU-Direktzahlungen. Wenn diese sich zukünftig an der Honorierung gesellschaftlicher Leistungen orientieren, »wird allerdings nur der höhere Aufwand entgolten. Für das Einkommen der Bäuerinnen und Bauern sowie die Entlohnung der Beschäftigten bleibt weiterhin bei vielen Betrieben zu wenig übrig«, heißt es in einem im Juni 2023 vorgelegten Diskussionspapier des AgrarBündnis. Das dort formulierte Ziel lautet, dass die Erzeugerpreise auf den Agrarmärkten in Zukunft einen entscheidenden Beitrag zur Einkommenssicherung leisten. Das wird aber nur möglich sein, wenn diese »fair« sind. Dazu heißt es in einem Gutachten des Forums Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) im Auftrag des BUND, dass Preise dann als fair anzusehen sind, wenn alle Kosten der Produktion gedeckt sind und die Arbeitskräfte eine angemessene Entlohnung erhalten: sowohl die selbstständigen als auch die angestellten.⁵

Auch Erzeugerpreise müssen »fair« sein

Das Fazit in dem Diskussionspapier: Die Erzeugerpreise auf den Agrarmärkten müssen in Zukunft einen größeren Beitrag für das Einkommen der Selbstständigen und der abhängig Beschäftigten in der Landwirtschaft leisten. Die ungleich verteilte Marktmacht entlang der Wertschöpfungskette Landwirtschaft–Verarbeitung–Handel macht eine Marktwirtschaft mit fairen Erzeugerpreisen bisher jedoch unmöglich. Damit sowohl soziale als auch ökologische und ökonomische Ziele gleichermaßen berücksichtigt werden, braucht es veränderte staatliche Rahmenseetzungen für die Agrarmärkte. Märkte für Qualitätsprodukte sowie für Regionalprodukte – oft mit direkteren Vermarktungswegen – bieten für landwirtschaftliche

Betriebe zwar die Möglichkeit, einen höheren Anteil an der Wertschöpfung zu erhalten. Aber je mehr die Umsätze dieser Marktsegmente wachsen, desto eher sind sie auf den Absatz auf anonymen Massenmärkten mit ihrer ungleich verteilten Marktmacht angewiesen.

Preisbildung »von unten nach oben«

In dem Diskussionspapier wird daher vorgeschlagen, Regeln im Rahmen des Agrarorganisationen- und Lieferkettengesetzes (AgrarOLkG) zu formulieren, die zu einer Preisbildung von unten nach oben führen. Entscheidende Punkte hierbei sind: die Formulierung von Regeln für die Vertragsgestaltung innerhalb der Wertschöpfungskette (Mengen, Lieferbedingungen, Vertragsdauer und anderes mehr) und insbesondere die Formulierung von Regeln, um den Mehrwert zwischen den einzelnen Stufen der Wertschöpfungsketten fairer zu verteilen, d. h. stärker zugunsten der landwirtschaftlichen Lieferanten zu verschieben. Hierzu bedarf es Vorgaben, damit die Erzeugerpreise nicht von den erzielbaren Marktpreisen, sondern von den Erzeugungskosten abgeleitet werden. Dazu gehören sowohl Kostenberechnungen als auch Regeln, wie diese Kosten in den Verträgen berücksichtigt werden müssen. Deutschland soll sich dabei an Initiativen in Frankreich, Spanien oder Italien orientieren. Auch die gemeinsame europäische Agrarpolitik muss entsprechend weiterentwickelt werden. Marktordnungen – früher bereits ein Herzstück der europäischen Agrarpolitik – sollten wieder stärker in den Blick genommen werden. Insbesondere die Regeln zur Vertrags- und Preisgestaltung in Wertschöpfungsketten, die Mengensteuerung und die Marktdiversifizierung sollten weiterentwickelt werden.

Erzeugerpreise müssen von Erzeugungskosten abgeleitet sein

Orientierung am europäischen Binnenmarkt

Wobei grundsätzlich festzustellen sei, dass eine nachhaltige und multifunktionale Landwirtschaft auf einem Weltmarkt mit niedrigpreisigen Massenprodukten keine fairen Erzeugerpreise erzielen kann. Ziel muss es daher sein, dass die Landwirtschaft der EU sich in ihrem Produktionsumfang auf den europäischen Binnenmarkt ausrichtet.

Aktuell wird etwa ein Drittel der Gesamtproduktion der deutschen Landwirtschaft exportiert. Der Anteil der Exporte am Gesamtumsatz der deutschen Ernährungsindustrie beträgt ebenfalls ein Drittel, bei der Landtechnikindustrie etwa Dreiviertel. 2021 war Deutschland laut WTO weltweit viertgrößter Agrarexporteur nach den USA, den Niederlanden und Brasilien. Diese Export- respektive Weltmarktorientierung wird auch vom BMEL unterstützt. Dazu heißt es im *Agrarpolitischen Bericht 2023*: »Das Programm des BMEL zur Förderung der Exportaktivitäten der deutschen Agrar- und Ernährungswirtschaft ist in die bestehenden Strukturen der Außenwirtschaftsförderung des Bundes und der Wirtschaft integriert. Imagefördernde Maßnahmen für deutsche Produkte, Markterkundungs- und Geschäftsanbahnungsreisen deutscher Unternehmer in Zielländer oder auch Reisen von ausländischen Behördenvertretern in die Bundesrepublik werden gefördert. Zudem werden Schulungen im In- und Ausland, Fachkongresse und Tagungen, Feldtage und Maschinenvorfürungen in Exportländern angeboten. Im Rahmen der Exportförderung werden ausschließlich Maßnahmen gefördert, bei denen keine negativen Auswirkungen auf den Zielmärkten zu erwarten sind. Im Fokus stehen kaufkräftige, wachstumsstarke Zukunftsmärkte in Drittländern (z. B. in Asien).«⁶

Ein Drittel der Gesamtproduktion wird exportiert

Die Initiative »Faire Preise«

Faire Preise in der Lebensmittelkette sind auch das Ziel einer im Sommer neu gegründeten gleichnamigen Initiative. Die zentrale Botschaft der Initiative »IniFair«: Noch immer sind viele Bauernhöfe gezwungen, Lebensmittel unter den Produktionskosten an Supermarktkonzerne zu verkaufen. Das AgrarOLkG, das die Marktmacht der Supermarktkonzerne einschränken sollte, ist deutlich zu schwach. Der Initiative gehören unter anderem an das European Milk Board (EMB), die AbL, die Deutsche Umwelthilfe (DUH), Oxfam, das INKOTA-Netzwerk, das Forum Fairer Handel, die Bäuerliche Erzeugergemeinschaft Schwäbisch Hall, die Zukunftsstiftung Landwirtschaft, Slow Food Deutschland und die Freien Bäcker. Vertreter der Bioverbände finden sich bisher nicht unter den Unterzeichner:innen eines Forderungspapiers der Initiative vom Juni 2023, in dem Bundeslandwirtschaftsminister Özdemir und der Bundestag dazu aufgerufen werden:

**Initiative fordert
faire Preise in der
Lebensmittelkette**

- »schnellstmöglich eine unabhängige und weisungsungebundene Ombuds- und Preisbeobachtungsstelle einzurichten. Sie würde erstmalig Erzeugerpreise und Produktionskosten ermitteln sowie die Margen in der Lebensmittelkette und faire Preise berechnen. Sie soll Meldungen von unfairen Preisen und allen weiteren unfairen Handelspraktiken – auch von Betroffenen aus dem Globalen Süden – entgegennehmen und untersuchen.
- sich dafür einzusetzen, dass die Zahlung unfairer Preise als unfaire Handelspraxis im Sinne des AgrarOLkG anerkannt und verboten wird. Das Gesetz sollte alle Beteiligten in der Lebensmittelkette – einschließlich kleinbäuerliche Erzeuger:innen und Arbeiter:innen im Globalen Süden – vor jeglichen unfairen Handelspraktiken schützen und für alle Vertriebsstufen gelten. Die Evaluierung des Gesetzes in diesem Jahr bietet dafür die Gelegenheit.
- ein Verbot des Einkaufs unterhalb der Produktionskosten entlang der gesamten Lebensmittelkette gesetzlich zu verankern. Ein solches Verbot – wie in Spanien seit 2020 als Gesetz verabschiedet und seit Dezember 2021 effektiv verankert – würde einen Paradigmenwechsel einleiten, indem eine ethische Preisgestaltung und eine faire Verteilung der Wertschöpfung von Landwirt:innen bzw. Produzent:innen bis hin zum Supermarkt gefördert werden. Existenzsichernde Erzeugerpreise und Löhne sollten nicht verhandelbar sein.
- gesetzlich festzulegen, dass schriftliche Verträge einer jeden Lieferbeziehung zugrunde liegen müssen und dass in jedem Vertrag – ohne Ausnahme für Genossenschaften – zumindest Preis, Menge und Zeitraum der zu liefernden Waren verbindlich und konkret festgehalten werden. Landwirt:innen sollten so wie alle anderen Wirtschaftsakteure ihre Leistungen abrechnen und in Rechnung stellen können.
- sicherzustellen, dass die mit effektivem Umwelt-, Klima- und Tierschutz und der Einhaltung von Menschen- und Arbeitsrechten verbundenen Kosten entlang der gesamten Lebensmittelkette weitergegeben werden können. Hierfür ist es erforderlich, das Verbot des Einkaufs unter Produktionskosten mit Qualitätskriterien wie z. B. der Haltungskennzeichnung zu verknüpfen, so dass entsprechende kostendeckende Erzeugerpreisaufschläge umgesetzt werden können. Ebenso sollte eine transparente und verlässliche Herkunfts- und Regional-kennzeichnung ergänzt werden.
- sicherzustellen, dass die Regelsätze der Grundsicherung und der Mindestlohn im Falle von höheren Lebensmittelpreisen angehoben werden. Darüber hinaus sollte die Gemeinschaftsverpflegung mit (Bio-) Lebensmitteln aus der Weidehaltung und der Region gefördert werden.«⁷

Fairness in der Wertschöpfungskette stärken

Unter dem Stichwort »Faire Märkte« hat die Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL) in ihrem im August 2021 vorgelegten Papier formuliert: »Märkte für Lebensmittel und sonstige Agrarprodukte sind für die Ertragslage landwirtschaftlicher Betriebe sowie für die Einkommen und Löhne in der Landwirtschaft entscheidend. Die Mehrkosten einer auch im Hinblick auf Ökologie und Tierwohl zunehmend leistungsfähigeren Landwirtschaft werden zu einem Teil auf diesen Märkten erwirtschaftet werden müssen. Das geht nur, wenn die Lebensmittelpreise die tatsächlichen Produktionskosten wieder besser abbilden und der Wettbewerb um Prozess- wie Produktqualitäten gegenüber bloßem Mengenwettbewerb an relativem Gewicht gewinnt.«⁸

**BMEL legt
Evaluierungsbericht
vor**

Im Oktober legt das Bundeslandwirtschaftsministerium seinen Evaluierungsbericht zum AgrarOLkG vor.⁹ Demnach trage das Gesetz laut BMEL bereits Früchte. Die Evaluierung zeige, dass Verträge zugunsten kleiner Erzeugerinnen und Erzeuger angepasst wurden und unlaute Praktiken zurückgegangen sind. Man dürfe sich aber nicht auf dem Erreichten ausruhen. Die Evaluierungsergebnisse machen deutlich, wo noch Handlungsbedarf besteht. So müssen Ausweichbewegungen besser verhindert werden, mit denen verbotene Praktiken umgangen werden sollen. Auch werden weiter problematische Praktiken angewendet, beispielsweise unfaire Vereinbarungen zu Vertragsstrafen. Weiter, so der Bericht, dürften etablierte Geschäftsmodelle nicht erschwert werden, die allgemein als fair angesehen werden.

Der Bericht zur Evaluierung des AgrarOLkG hat auch ein Verbot des Einkaufs unterhalb der Produktionskosten geprüft und kommt zu dem Ergebnis, dass ein solches Verbot mit erheblichen rechtlichen und praktischen Schwierigkeiten verbunden ist. Auf Grundlage des Berichtes werde im Deutschen Bundestag über die Frage des Verbots des Einkaufs unterhalb der Produktionskosten beraten, heißt es aus dem Ministerium. Bei der Vorstellung des

Agrarpolitischen Berichts 2023 erklärt Minister Özdemir, dass der Auftrag zur Prüfung, ob der Einkauf von Lebensmitteln unter Produktionskosten unterbunden werden sollte, auch weiterhin bestehe.

Das BMEL will auch über das AgrarOLkG hinaus weitere Instrumente zur Stärkung der landwirtschaftlichen Erzeugerinnen und Erzeuger in der Lebensmittelwertschöpfungskette aufgreifen und ausbauen. Um die vertraglichen Lieferbeziehungen zwischen Milcherzeugern und Molkereien ausgewogener zu gestalten, bringt das BMEL die Anwendung des Art. 148 der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse (GMO) auf den Weg, heißt es in einer Mitteilung des Ministeriums. Zudem werde geprüft, wie die Marktbeobachtung als Informationsgrundlage für unternehmerische Entscheidungen noch besser genutzt werden kann. Und nicht zuletzt werde das BMEL die Branchenmitglieder auf bestehende Handlungsoptionen für fairere Lieferbeziehungen verstärkt aufmerksam machen – unter anderem werde das BMEL informieren über die Möglichkeiten der Angebotsbündelung sowie über die neue, mit Artikel 210a GMO geschaffene weitreichende kartellrechtliche Privilegierung für Nachhaltigkeitsinitiativen.

Im Rahmen der jüngsten GAP-Reform wurden die speziellen Wettbewerbsvorschriften für den Bereich der Landwirtschaft um eine kartellrechtliche Privilegierung für Nachhaltigkeitsinitiativen ergänzt. Der Artikel 210a der Verordnung (EU) 1308/2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse trat am 7. Dezember 2021 in Kraft. Danach sind Initiativen, die darauf abzielen, einen höheren Nachhaltigkeitsstandard anzuwenden, als er durch das Unionsrecht oder nationales Recht vorgeschrieben ist, vom unionsrechtlichen Kartellverbot des Artikels 101 Absatz 1 AEUV ausgenommen. In die Initiativen können neben Erzeuger:innen auch Akteure auf nachfolgenden Stufen der Lebensmittelversorgungskette eingebunden sein. Die Vorschrift setzt laut BMEL einen Anreiz für die gemeinsame Gestaltung einer ökologisch nachhaltigen Landwirtschaft. Zugleich habe sie das Potenzial, die Stellung der Erzeuger:innen in der Lebensmittelversorgungskette zu stärken.¹⁰

Instrumente zur Stärkung der Erzeuger in der Wertschöpfungskette

Erzeuger bekommen ihre Leistungen nicht bezahlt

Die Deutsche Umwelthilfe (DUH) zeigt sich wenig überzeugt von der Evaluation des BMEL zum AgrarOLkG. Sie stelle zwar eine teilweise nützliche Analyse dar, sei angesichts der Konzentration der Marktmacht im Lebensmitteleinzelhandel (LEH) jedoch »unverhältnismäßig supermarktfreundlich«, und Bauernhöfe würden damit trotz des Anspruches im Gesetz nicht gestärkt. Beim Thema Tierhaltung werde vom LEH zwar viel versprochen, angemessene Preise für Milch und Fleisch aber nicht gezahlt. Wenn die Bundesregierung es ernst meine mit dem Umbau der Tierhaltung, müsse sie die Marktmacht der Bauernhöfe stärken und ein Gesetz zur wirksamen Verbesserung der Wertschöpfung auf Erzeugerebene voranbringen, statt nur kosmetisch am bestehenden Gesetz zu feilen. Die DUH fordert eine fünfjährige Testphase mit einem gesetzlichen Gebot für kostendeckende Preise in der Lebensmittellieferkette, um den Kosten für steigende Nachhaltigkeitsanforderungen insbesondere auf den Bauernhöfen gerecht zu werden. Verträge müssten dafür verpflichtende Vereinbarungen zu Preis, Menge, Qualität, Laufzeit und ein Zahlungsziel enthalten.¹¹

Evaluationsbericht unverhältnismäßig supermarktfreundlich

Dem Bauernverband zufolge hat das AgrarOLkG einen positiv zu bewertenden Prozess in Gang gesetzt, um über Vertragsanpassungen sprechen zu können. Das bestehende Marktgefälle habe sich indes nicht verändert. Die AbL, der Bundesverband Deutscher Milchviehhalter (BDM) und Land schafft Verbindung (LSV) Deutschland sprechen sich laut dem Bericht dafür aus, ein Verbot des Einkaufs unter Produktionskosten zu diskutieren. Der AbL zufolge sei festzustellen, dass im Zusammenhang mit der Honorierung von Nachhaltigkeitsleistungen die Grundpreise abgesenkt würden, sodass am Ende die Erzeuger ihre Leistungen nicht bezahlt bekämen. Eine separate Aufschlüsselung der Preise sei wichtig.¹²

Droht die Transformation der Tierhaltung zu scheitern?

Die Borchert-Kommission schmeißt hin

Das Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung (Borchert-Kommission) hat mit seinen Empfehlungen vom Februar 2020 ein Konzept für den Umbau der Nutztierhaltung vorgelegt. Im

August 2023 stellt die Kommission ihre Arbeit ein, nachdem sie im Juni noch einmal und zum wiederholten Mal auf den dringenden Handlungsbedarf hingewiesen hatte (siehe Kas-ten). Mit Nachdruck fordert sie die Politik auf, in den kommenden Monaten die finanziellen Voraussetzungen für einen Einstieg in den Umbau der Nutztierhaltung zu schaffen. Klarheit müsse der Haushalt 2024 bringen. Sollte es bei der bisher unzulänglichen Finanzausstattung und der fehlenden Verlässlichkeit der Zahlungen bleiben, beende das Kompetenznetzwerk seine Arbeit. Dies erfolgte dann im August.

Erste Schritte ...

In einem Statement dazu weist die Kommission unter anderem noch einmal darauf hin, dass mit den in den Empfehlungen vorgeschlagenen politischen Maßnahmen der Umbau in der breiten Praxis ermöglicht und die erforderliche Planungssicherheit und Verlässlichkeit geschaffen würde. Sie erkennt an, dass in den letzten Monaten erste Schritte in Bezug auf Änderungen im Bau- und Umweltrecht sowie die Kennzeichnung unternommen wurden und die Einleitung eines Prozesses zur Einführung einer Tierwohlprämie, die den Kern der Empfehlungen bildet, erfolgt ist. »Allerdings schafft die gegenwärtige Ausgestaltung für den Großteil der Landwirtschaft keine hinreichende Grundlage für einen Umbau. Erforderlich wären 1) die Ausgestaltung der laufenden Tierwohlprämien im Rahmen langfristiger und rechtssicherer Verträge und 2) eine ausreichende Finanzausstattung für die Umstellung einer jährlich steigenden substantziellen Anzahl von ökologischen und konventionellen Betrieben. Die politischen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung der Empfehlungen des Kompetenznetzwerks wurden somit weder in der vorherigen Legislaturperiode noch in den ersten zwei Jahren der laufenden Legislaturperiode geschaffen. Auch der Entwurf des Bundeshaushalts 2024 lässt den notwendigen Durchbruch nicht erkennen. Das Kompetenznetzwerk beendet deshalb seine Arbeit«, so das Kompetenznetzwerk. Und abschließend heißt es in dem Statement: »Das Kompetenznetzwerk hält eine deutliche Anhebung des Tierwohlniveaus in der gesamten deutschen Nutztierhaltung weiterhin für machbar und dringend erforderlich. Es ist – auch unter erschwerten geopolitischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen – eine Frage des politischen Gestaltungswillens, entsprechende Entscheidungen zu treffen und umzusetzen.«¹³

... aber keine hinreichende Grundlage für einen Umbau

Das verkündete Ende der Arbeit der Borchert-Kommission führt zu zahlreichen Reaktionen. Eine verbindende Gemeinsamkeit: Die Empfehlungen der Borchert-Kommission sollten weiterhin die Grundlage für den Umbau der Nutztierhaltung bilden und ein Appell an die Politik, sie endlich umzusetzen.

Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL)

Martin Schulz, AbL-Vorsitzender und Mitglied der Kommission, bedauert die Auflösung der Borchert-Kommission und mahnt für eine zukunftsfähige Tierhaltung insbesondere eine ausreichende Finanzierung an. »Die AbL bedauert die Auflösung der Borchert-Kommission sehr. Insbesondere die Arbeitsgruppen hätten sofort ihre Arbeit wieder aufnehmen können, um schnell Tierwohlrichtlinien für die einzelnen Tierarten weiter auszuarbeiten. Die AbL sieht die Gefahr, dass sich die unterschiedlichen Vertreter der Kommission wieder auseinanderdividieren. Das alles macht einen Umbau der Tierhaltung, dem Özdemir in seiner Amtszeit die höchste Priorität eingeräumt hat, nicht einfacher. Auf der politischen Tagesordnung steht das Tierhaltungskennzeichnungsgesetz für die Sauenhaltung und für weitere Tierarten. Auch das Tierschutzgesetz und damit verbunden die Regelungen für Schwänzekupieren und Anbindehaltung sollen geändert werden. Für eine zukunftsfähige Tierhaltung mit vielen Betrieben, muss Minister Özdemir in diesen Prozessen die vorliegenden Ergebnisse der Borchert-Kommission hinsichtlich Finanzierung und die bereits erarbeiteten Tierwohlrichtlinien der Arbeitsgruppen als politische Grundlage nutzen. Ohne eine ausreichende Finanzierung, die verlässlich und planbar ist, werden die Betriebe den notwendigen Umbau nicht vollziehen können und gesellschaftliche wie bäuerliche Herausforderungen werden nicht erreicht.«

Ergebnisse der Borchert-Kommission als politische Grundlage nutzen

Deutscher Bauernverband

Die Beendigung der Arbeit der Borchert-Kommission bedauert auch der Veredelungspräsident des Deutschen Bauernverbandes und Präsident des Westfälisch-Lippischen Landwirtschaftsverbandes, Hubertus Beringmeier: »Die Borchert-Kommission hat erstmalig ein Ge-

samtkonzept für einen Umbau der Tierhaltung in Deutschland vorgelegt. Die Entscheidung zur Auflösung des Gremiums bedauere ich sehr, obgleich ich diesen Schritt nachvollziehen kann. Insbesondere die Frage der Finanzierung ist bis heute ungeklärt – besonders der Koalitionspartner FDP muss sich hier bewegen!« Beringmeier sieht die Änderungen im Bau- und Umweltrecht als erste Schritte in die richtige Richtung – allerdings müsse die Frage der Finanzierung schnellstmöglich geklärt werden. »Als Bauernverband standen wir von Anfang an hinter der ganzheitlichen Umsetzung der Empfehlungen der Borchert-Kommission – die Umsetzung dieser Empfehlungen muss auch nach Auflösung des Gremiums weiterverfolgt werden«, so Beringmeier.

**Bauernverband:
FDP muss sich bewegen**

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND)

Für den BUND ist die mit großer Mehrheit beschlossene Auflösung des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung ein Fehler. Olaf Bandt, BUND-Vorsitzender und langjähriges Mitglied der Kommission, kommentiert den Beschluss: »Die Auflösung ist ein falscher Schritt. Die Borchert-Kommission könnte genau jetzt dazu beitragen, dass der Umbau der Tierhaltung in der Ampelkoalition Priorität bekommt. Sie könnte insbesondere Bundesfinanzminister Christian Lindner und die FDP-Fraktion daran erinnern, den Umbau nicht weiter auf Kosten der Landwirtinnen und Landwirte zu blockieren. Umso bedauerlicher ist es, dass die Kommission sich heute ihrer Möglichkeiten zur Einflussnahme selbst beraubt. Denn der gefundene Konsens in der Kommission ist kostbar. Die Vorhaben zur Nutztierhaltung der Bundesregierung sind in einer fragilen Phase. Als Kommission wären wir es den kommenden Generationen und den tierhaltenden Betrieben schuldig weiterzuarbeiten. Das wäre ge-

Statement des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung vom Juni 2023¹⁴

Das Kompetenznetzwerk hat im Februar 2020 Empfehlungen für die deutliche Anhebung des Tierwohlniveaus der gesamten deutschen Nutztierhaltung vorgelegt. Dies war ein Durchbruch: Die Empfehlungen wurden gemeinsam von Interessenvertreterinnen und -vertretern der konventionellen und ökologischen Landwirtschaft und der Umweltverbände, zahlreichen weiteren Akteuren aus Wertschöpfungsketten und Verwaltung sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern getragen. Kern dieser Empfehlungen ist die Einführung langfristiger staatlicher Tierwohlprämien bei schrittweiser Erhöhung des Tierwohlniveaus. Ohne diese Instrumente wird sich das Ziel, den gesamten Sektor schrittweise auf ein hohes und deutlich über EU-Standard hinausgehendes Tierwohlniveau zu bringen, nicht erreichen lassen.

Aktueller Umsetzungsstand

Die Bundesregierung hat ein Förderprogramm »Umbau der Nutztierhaltung« und eine finanzielle Ausstattung von einer Milliarde Euro für die vier Jahre bis 2026 angekündigt. Dieser Betrag liegt deutlich unterhalb des vom Kompetenznetzwerk erarbeiteten, langfristigen jährlichen Finanzbedarfs nur für den Schweinesektor, könnte aber immerhin einen Einstieg in den Umbau dieses Sektors ermöglichen. Notwendig wäre allerdings, die laufenden Tierwohlprämien für die Betriebe langfristig verlässlich auszugestalten und mit ausreichenden Verpflichtungsermächtigungen zu hinterlegen. Das ist jedoch bisher

nicht der Fall. Als Teil des geplanten Programms sieht die »Richtlinie zur Förderung des Umbaus der Tierhaltung 2023-2033 – Laufende Mehrkosten« in der Entwurfsfassung vom 22. März 2023 vor, dass »jährliche Zuwendungen zum Ausgleich der Mehraufwendungen« für die Umsetzung eines gegenüber dem gesetzlichen Standard deutlich erhöhten Tierwohlniveaus geleistet werden.

Diese Förderung kann für die Dauer des Programms (zehn Jahre bzw. bis Ende 2033) erfolgen. Diese Konstruktion ist nicht geeignet, hinreichend Anreize für die Umstellung größerer Teile der Tierhaltung auf ein höheres Tierwohlniveau zu bieten. Zentraler Grund hierfür ist, dass nicht, wie vom Kompetenznetzwerk empfohlen, langfristige Verträge mit den Betrieben geschlossen, sondern jährliche Förderbescheide unter dem Vorbehalt der »Verfügbarkeit der jeweils erforderlichen Haushaltsmittel« erstellt werden sollen. Hinzu kommt, dass die Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln angesichts bisher nicht etatisierter, hinreichender Verpflichtungsermächtigungen ab 2027 und fehlender Verpflichtungsermächtigungen ab 2031 nicht gesichert ist. Bei Umsetzung dieser Konstruktion würden die verfügbaren Finanzmittel im Wesentlichen genutzt, um jährliche Zahlungen an eine relative kleine Gruppe von Betrieben zu leisten, die ihre Tiere im Öko- oder im konventionellen Bereich bereits gegenwärtig in Außenklimaställen bzw. Ställen mit Auslauf halten. Der benötigte Impuls für eine Umgestaltung des deutschen Nutztiersektors bliebe damit aus. ▶

BUND fordert nächste Schritte beim Umbau der Tierhaltung

rade jetzt wichtig, da erste Gesetze für die Umsetzung auf dem Tisch liegen oder bereits beschlossen wurden.« Der BUND fordert, dass die Bundesregierung nun nach Einführung der ersten Stufe der verpflichtenden Tierhaltungskennzeichnung und den Änderungen im Baugesetzbuch zügig die nächsten Schritte für den Umbau der Tierhaltung anpackt. »Dazu ist jetzt die Einführung einer Tierwohlabgabe oder Steuer zur dauerhaften und auskömmlichen Finanzierung des Umbaus der Tierhaltung notwendig. Wir als BUND werden als kritischer Begleiter bei diesen Vorhaben mitwirken«, so der BUND-Vorsitzende. Derzeit scheitert die Bereitstellung eines ausreichenden Finanzrahmens nach Ansicht des BUND vor allem an der FDP, die sich sowohl gegen eine Aufstockung der Mittel im Bundeshaushalt stemmt als auch weitere alternative Möglichkeiten einer Finanzierung blockiert, etwa über eine Tierwohlabgabe.

Deutscher Tierschutzbund

Die Ergebnisse der Borchert-Kommission müssen auch nach der Beendigung der Arbeit der Kommission der Bundesregierung als Richtschnur gelten. Das fordert der Deutsche Tierschutzbund. Der war nicht Mitglied der Borchert-Kommission, hat sich nach eigenen Worten aber mit Fachexpertise in den begleitenden Arbeitsgruppen engagiert. Thomas Schröder, Präsident des Tierschutzbundes, kommentiert: »Die Ergebnisse der Borchert-Kommission waren ein entscheidender Durchbruch, auch und gerade, weil sie von der gesamten Breite aller gesellschaftlichen Akteure im Agrarsektor getragen und erarbeitet wurden. Alte Gräben wurden überwunden, es wurde verantwortungsvoll um Kompromisse gerungen und ein tragfähiger Konsens zur ›Nutztier‹-Haltung der Zukunft erarbeitet.«

Handlungsbedarf

- Das Kompetenznetzwerk erneuert mit Nachdruck seine Empfehlung, die laufenden Tierwohlprämien im Rahmen des vorgeschlagenen Bundesprogramms durch langfristige Verträge mit landwirtschaftlichen Betrieben abzusichern. Ohne derartige Verträge werden nur wenige Betriebe eine Umstellung ihrer Tierhaltung leisten können, da die betrieblichen Kosten und Risiken zu hoch sind. Die Verträge sollten mindestens über die gesamte Programmdauer laufen, besser allerdings für volle zehn Jahre, unabhängig vom Förderbeginn.
- Änderungen der gesetzlichen Mindeststandards in Deutschland könnten zu einer Korrektur der Zahlungen nach unten führen: »Bei Bedarf können die Pauschalen zum 1. Januar eines Förderjahrs mit Wirkung für die Zukunft angepasst werden. Anpassungsbedarf kann sich insbesondere aus Änderungen [...] der rechtlichen Grundlagen der Tierhaltung ergeben.« Wie schon 2020 vom Kompetenznetzwerk empfohlen, sollte die Bundesregierung sich deshalb auf EU-Ebene dafür einsetzen, dass staatliche Zahlungen auch für die Einhaltung von Tierwohlstandards gewährt werden dürfen, die national verpflichtend sind, wenn diese deutlich oberhalb des EU-Niveaus liegen.
- Die laufenden Tierwohlzahlungen müssen finanziert werden. Hierfür sollten die bisherigen Verpflichtungsermächtigungen im Haushalt 2024 entsprechend aufgestockt und zeitlich für einen längeren Zeitraum gewährt werden: Die bisherigen Verpflichtungsermächtigungen ab 2027 reichen nicht einmal aus, laufende Zahlungen an alle Biobetriebe mit heutigem Schweinebestand zu leisten, und bisher sind ab 2031 keine Verpflichtungsermächtigungen in den Haushalt eingestellt.
- Mittelfristig werden deutlich mehr Mittel für den Umbau der Nutztierhaltung benötigt, um eine wachsende Zahl teilnehmender Betriebe sowie weitere Tierarten einzubeziehen. Die Arbeitsgruppe »Finanzierung« der Ampelkoalition hat Mitte Mai 2023 angekündigt, sich auf die Einführung einer »Tierwohlabgabe« geeinigt zu haben. Rechtlich würde es sich hierbei um eine Verbrauchssteuer handeln; alle anderen Arten von Abgaben (Sonderabgabe, privatwirtschaftlich umgesetzte Abgabe) sind technisch oder rechtlich nicht umsetzbar. Die rechtliche Klärung ist seit Vorlage der Empfehlungen des Kompetenznetzwerks schon mehrmals erfolgt (z. B. in der Machbarkeitsstudie). Laut Machbarkeitsstudie sind sowohl eine Umsatzsteuerreform wie auch die Einführung einer Tierwohlabgabe in Form einer Verbrauchssteuer genauso wie eine Finanzierung aus dem Bundeshaushalt rechtssicher und praktikabel gestaltbar, wobei allerdings die Umsatzsteuerreform einen wesentlich geringeren administrativen Aufwand als die Verbrauchssteuer auslöst. Die Finanzierungsoptionen sind seit Anfang 2020 bekannt. Sie haben sich nicht geändert und werden sich voraussichtlich auch nicht ändern. Es ist eine Frage des Gestaltungswillens innerhalb der Bundesregierung und des Bundestages, jetzt eine Entscheidung zu treffen und umzusetzen.

Das Ende der Kommission dürfe nicht bedeuten, dass die Ergebnisse jetzt ad acta gelegt werden. »Die Kernerkenntnis bleibt gültig und muss der Bundesregierung auch nach dem Ende der Borchert-Kommission weiter als Richtschnur dienen: Die landwirtschaftliche Tierhaltung muss grundlegend umgebaut werden, sonst wird diese keine gesellschaftliche Akzeptanz erfahren und keine Zukunft haben. Die Bundesregierung ist mehr denn je gefordert, endlich eine verlässliche und nachhaltige Strategie für den Umbau der Tierhaltung vorzulegen, die auch der von der Zukunftskommission Landwirtschaft einstimmig vorgegebenen Prämisse ›weniger Konsum, weniger Produktion‹ folgt. Dass eine solche Strategie bisher fehlt, ist mindestens fahrlässig und ignorant – insbesondere von der FDP, die offenbar bei den notwendigen Fördergeldern blockiert. Aber das gilt auch für die SPD und die Grünen, denn ein Tierhaltungskennzeichen alleine ist noch lange keine Strategie«, so Schröder.

**Tierschutzbund:
Ergebnisse der Borchert-
Kommission nicht
ad acta lagen**

Bund für Ökologische Lebensmittelwirtschaft (BÖLW)

Die Borchert-Kommission hat nach Ansicht des Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft (BÖLW) den Weg für den notwendigen Umbau der Tierhaltung bereitet. Kommissionsmitglied und Vorstand Landwirtschaft des BÖLW, Hubert Heigl, kommentiert: »Die Borchert-Kommission hat mit ihren Empfehlungen dem notwendigen Umbau der Tierhaltung in Deutschland den Weg bereitet. Sie hat im Konsens mit verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen festgestellt, dass sich Tierhaltung verändern muss, wenn sie eine Zukunft und gesellschaftliche Akzeptanz haben will. Gut ist, dass von Seiten der Bundesregierung mit der Einführung einer Tierhaltungskennzeichnung begonnen wurde, die ein wichtiger Bestandteil des Konzeptes der Borchert-Kommission ist. Es besteht jedoch die Gefahr, dass der Umbau und damit die Perspektive für eine bessere Tierhaltung abgewürgt wird, da die notwendige Finanzierung nicht ausreicht. Landwirtschaftsminister Özdemir und Finanzminister Lindner müssen den Vorschlag der Kommission aufgreifen, eine Abgabe für Fleisch als Gegenfinanzierung einzuführen. Dafür liegt ein tragfähiges Konzept auf dem Tisch. Die Abgabe kann einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, die zu geringen bereits eingeplanten Bundesmittel zu ergänzen.« Wichtig bleibe, dass Bio Teil des Umbaukonzeptes ist, denn die Biotierhaltung zeichne sich durch besonders strenge Haltungsregeln aus.

**BÖLW: Tragfähiges
Konzept für den Umbau
liegt auf dem Tisch**

Weidehaltung und die Probleme mit dem Wolf

Die mit vielen Vorteilen für den Tier-, Natur-, Umwelt- und Klimaschutz versehene Weidetierhaltung (siehe dazu den Beitrag von Berit Thomsen in diesem *Kritischen Agrarbericht*, S. 52-55) war in jüngster Zeit einer zunehmenden Gefährdung ausgesetzt: dem Wolf. Angesichts der wachsenden Zahl an Wolfstößen demonstrierten Weidetierhalter:innen, hielten Mahnfeuer ab und forderten die Politik zum Handeln auf. Nach langen Auseinandersetzungen und teilweise emotional sehr aufgeladenen Debatten beschloss die Umweltministerkonferenz Ende November 2023 einstimmig und parteiübergreifend eine neue Abschussregelung von Wölfen in Gebieten mit hohen Nutztierschäden. Wölfe, die trotz Herdenschutz Weidetiere reißen, sollen zukünftig schneller und unbürokratischer abgeschossen werden können. Bundesumweltministerin Steffi Lemke hatte Anfang Oktober Vorschläge vorgelegt, die in den betroffenen Regionen Schnellabschüsse ermöglichen. Dem folgte die Umweltministerkonferenz der Länder.

**Neue
Abschussregelung
für Wölfe**

Der Vorschlag fußt dabei laut einer Mitteilung des Bundesumweltministeriums (BMUV) auf einer neuen Auslegung des geltenden Rechts, die sich aus wissenschaftlichen Erkenntnissen ableitet. Langwierige Gesetzesänderungen auf nationaler oder europäischer Ebene sind nicht nötig. Die EU-Kommission hat dem BMUV bestätigt, dass die Vorschläge im Einklang mit der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie) stehen.

Der Beschluss sieht Folgendes vor:

- Zukünftig ist in Gebieten mit erhöhtem Rissaufkommen bereits nach erstmaligem Überwinden des zumutbaren Herdenschutzes und dem Riss von Weidetieren durch einen Wolf eine Abschussgenehmigung möglich. Diese soll zeitlich für einen Zeitraum von 21 Tagen nach dem Rissereignis gelten und die Entnahme im Umkreis von bis zu 1.000 Metern um die betroffene Weide im betroffenen Gebiet zulassen.

Fünf Kernforderungen an die Politik

1. Im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik ist eine schrittweise umfangreiche Anhebung des Budgets der Öko-Regelungen sowie der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) der Zweiten Säule zulasten der Basisprämie erforderlich – verbunden mit einer deutlichen Anhebung der Prämienhöhe bestehender und gegebenenfalls neuer Förderangebote. Zusätzliche Öko-Regelungen für eine umweltverträgliche Bewirtschaftung von Dauergrünland inklusive der Weidehaltung von Milchkühen sowie für besonders niedrige Stickstoff- und Phosphorsalden deutlich unter der zulässigen Obergrenze der Düngegesetzgebung sind einzuführen und die Prämienhöhen nach sozioökonomischen und agrarstrukturellen Gesichtspunkten (z. B. Schlag- und/oder Betriebsgröße) zu staffeln.
2. Erforderlich ist die Anwendung und Weiterentwicklung der Art. 148 sowie 210 a der Gemeinsamen europäischen Marktordnung (GMO) für einen verbindlichen Abschluss von Lieferverträgen und zur Weitergabe der gesteigerten Wertschöpfung nachhaltiger Produkte entlang der Wertschöpfungskette.
3. In der Düngepolitik ist das Verursacherprinzip stärker zu verankern und statt durch das Einführen eines Bußgeldes einseitig auf eine Verschärfung des Ordnungsrechtes zu setzen, braucht es für die landwirtschaftlichen Betriebe ebenfalls eine Honorierung von Gewässer- und Klimaschutz.
4. Bundesweit sind Junglandwirt:innen stärker zu fördern und die Förderung als eine nicht flächengebundene und konzeptbasierte Existenzgründungsprämie anstelle eines hektarbasierten Aufschlags umzusetzen.
5. Die Rechte kapitalstarker Akteure auf dem Bodenmarkt müssen begrenzt werden – durch ambitionierte Agrarstrukturgesetze der Bundesländer, die die Share Deals verhindern, sowie durch eine progressiv ausgestaltete Grunderwerbssteuer und eine Anpassung des Erbrechts.



- Gebiete mit erhöhtem Rissaufkommen werden von den Ländern festgesetzt. Sie können sich z. B. an Wolfsterritorien, naturräumlichen Gebieten oder raumordnerischen (z. B. kommunalen) Grenzen orientieren. So ermöglicht die Regelung ein regional differenziertes Wolfsmanagement bei vermehrtem Auftreten von Übergriffen auf geschützte Tiere.
- Eine genetische Individualisierung des schadensstiftenden Wolfs vor der Abschlussgenehmigung kann entfallen. Die zuständige Behörde entscheidet auf Basis aller Indizien und Fachkenntnisse über die Eindeutigkeit eines Wolfs als Verursacher der Risse.
- Eine schnellere Genehmigungspraxis wird zukünftig auch durch die Erarbeitung weiterer Best-Practice-Instrumente wie z. B. Musterbescheide unterstützt werden. Dazu wird die gute Zusammenarbeit in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Wolf fortgesetzt.

Die AbL begrüßt den Beschluss und mahnt eine schnelle Umsetzung in den Bundesländern an. Sie hatte bereits im August 2023 in einer Stellungnahme zum Umgang mit dem Wolf ein Aktivwerden der Politik eingefordert (siehe Anhang). Für den Naturschutzbund (NABU) kann der auf den Vorschlägen von Ministerin Lemke beruhende Beschluss dabei helfen, schnellere Entscheidungen zu Wölfen mit wirklich problematischem Verhalten zu treffen, zentral bleibe aber der Herdenschutz. Letzteres sieht auch der niedersächsische Umweltminister Christian Meyer und kündigt eine schnelle Umsetzung des Beschlusses an (zum ganzen siehe auch die Position des BUND in diesem *Kritischen Agrarbericht*, S. 187 f.).

Ausblick 2024

Bundeslandwirtschaftsminister Cem Özdemir hat die nächsten Schritte bei der Tierhaltungskennzeichnung und der Herkunftskennzeichnung sowie die Nationale Reduktions- und Innovationsstrategie als wichtige Arbeitsschwerpunkte des Jahres 2024 benannt. Gefordert ist er zudem bei der nationalen Umsetzung der von der EU-Kommission verkündeten und von Umweltverbänden, der AbL und auch von ihm selbst abgelehnten Wiedezulassung des Glyphosateinsatzes für weitere zehn Jahre. Auch das Agieren der Bundesregierung im Zusammenhang mit der von der EU-Kommission geplanten Deregulierung der Gentechnik wird das Jahr 2024 prägen, nachdem es am 11. Dezember 2023 im EU-Agrarrat keine qualifizier-

te Mehrheit für den von der Kommission erarbeiteten Gesetzesentwurf gab. Mehr als eine »Enthaltung« war mal wieder nicht drin, was nicht gerade für politischen Gestaltungswillen spricht. Dennoch: Özdemir will Vorschläge für eine Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2027 vorlegen und erklärte: »Eine zukunftsfeste und nachhaltige Landwirtschaft braucht Planungs- und Investitionssicherheit.« Das klingt zumindest vielversprechend und wär in der Tat ein Fortschritt, auf den die Bäuerinnen und Bauern seit Langem warten.

Anmerkungen

- 1 In der Verbände-Plattform zur GAP setzen sich die teilnehmenden Verbände aus Landwirtschaft, Umwelt-, Natur-, Klima-, Verbraucher- und Tiererschutz sowie der Entwicklungszusammenarbeit seit 2001 für eine ökologischere, sozial- und tiergerechte GAP ein (www.verbaende-plattform.de).
- 2 Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL): Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2023. Berlin, Kabinettsbeschluss 8. November 2023, S. 7.
- 3 Agrarministerkonferenz am 24. März 2023 in Büsum: Endgültiges Ergebnisprotokoll. Kiel 11. April 2023.
- 4 Deutscher Verband für Landschaftspflege: Gemeinwohlprämie – Ein Konzept zur effektiven Honorierung landwirtschaftlicher Umwelt- und Klimaschutzleistungen innerhalb der Öko-Regelungen in der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik (GAP) nach 2020. Ansbach 2020. – Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft: Vorschlag für eine gerechte EU-Agrarpolitik nach 2020 – Agrarpolitik auf Qualität ausrichten. Hamm 2018.
- 5 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland: Faire Erzeuger*innenpreise in der Landwirtschaft. Berlin, November 2021.
- 6 BMEL (siehe Anm. 2), S. 55 f.
- 7 Initiative für faire Preise in der Lieferkette: Jetzt faire Preise in Agrarlieferketten gesetzlich sichern! Juni 2023 (<https://initiativefairepreise.de/wp-content/uploads/2023/09/IniFair-Forderungspapier-14092023.pdf>).
- 8 Zukunftskommission Landwirtschaft: Zukunft Landwirtschaft. Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe – Empfehlungen der Zukunftskommission Landwirtschaft. Berlin 2021.
- 9 BMEL: Evaluierungsbericht gemäß § 59 des Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Gesetzes (AgrarOLkG) zu den Regelungen über unlautere Handelspraktiken. Bonn 2023.
- 10 BMEL (siehe Anm. 2), S. 42.
- 11 L. Siebert: Lieferkettenregulierung – Verbände kritisieren Evaluierung zu fairen Handelspraktiken. In: Tagesspiegel Background Agrar & Ernährung vom 27. November 2023.
- 12 Zukunftskommission Landwirtschaft (siehe Anm. 8), S. 60 f.
- 13 Statement des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung, 22. August 2023 (www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Tiere/Nutztiere/230822-beschluss-kompetenznetzwerk.html).
- 14 Das Folgende ist ein Auszug aus dem Statement des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung, 2. Juni 2023 (www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Tiere/Nutztiere/230602-beschluss-kompetenznetzwerk.pdf?__blob=publicationFile&v=4).



Friedhelm Stodieck

langjähriger Redakteur der *Unabhängigen Bauernstimme* und Mitglied in der Redaktionsleitung des *Kritischen Agrarberichts*.

kuhsprung@aol.com

© *Schwerpunkt »Tiere und die Transformation der Landwirtschaft«*

Umgang mit dem Wolf

Rechtliche Möglichkeiten *jetzt* nutzen!

Positionspapier der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL)¹

Die starke Ausbreitung des Wolfes taugt keineswegs als Symbol eines gelingenden Naturschutzes. Die Art ist Nahrungs- und Habitatgeneralist, ihre Rückkehr und Ausbreitung sind alleinig auf ein Verbot der Bejagung und nicht auf eine Verbesserung von Ökosystemen zurückzuführen. Der Wolf ist nach IUCN aktuell als nicht gefährdet eingestuft, aber nach FFH-Richtlinie und dem nachgeordneten nationalem Recht streng geschützt. Eine Bestandsregulation ist daher aktuell rechtlich nicht möglich, obwohl die Population sehr rasch wächst.

Problematisch ist seine starke Ausbreitung speziell für Weidetierhalter, da die Zäunung der Weidetiere zur Verhinderung von Übergriffen deutlich aufgerüstet werden muss. Wolfs-

abweisende Zäunung erfordert gegenüber dem Vor-Wolfs-Standard einen deutlich höheren Arbeitsaufwand und einen deutlich höheren Materialeinsatz. In einigen Regionen werden die Anschaffung des Materials und der zusätzliche Arbeitsaufwand finanziell unterstützt, in anderen nicht. Hoch problematisch ist für Weidetierhalter der Faktor Arbeitszeit. Das war schon vor dem Wolf der Fall. Die Lage wird durch den Wolf und die neuen Anforderungen an die Zäunung nun nochmals deutlich verschärft. Der Aufwand lässt sich zwar finanziell ausgleichen, die zusätzlich erforderliche Arbeitszeit ist aber in den allermeisten Betrieben nicht vorhanden und es existieren etliche Situationen, in denen die Sicherheit der Zäunung von örtlichen Begebenheiten limitiert wird und auch bei größter Sorgfalt nicht gewährleistet werden kann. Beispiele sind das schwierige Gelände auf Almen, in Mittelgebirgen, im Feuchtgrünland, an Deichen oder an Waldrändern, Hecken und Knicks.

In der Praxis kann die Anwesenheit des Wolfes (1) zu einer massiven zusätzlichen Zäunung in der Landschaft führen, die auch die Bewegung anderer Wildtiere einschränkt und das Landschaftsbild beeinträchtigt, (2) zur partiellen Aufgabe von Weideflächen führen, insbesondere derer, die schwer zu zäunen sind. Häufig sind das genau die Flächen, die naturschutzfachlich besonders wertvoll sind und deren Erhalt auf Beweidung angewiesen ist. (3) Und schließlich trifft der erhebliche Mehraufwand, der für die Zäunung nötig ist, viele Betriebe, die diese Arbeitszeit betriebsintern nicht aufbringen können. Mittel- bis langfristig trägt dies zu Betriebsaufgaben bei, wodurch wiederum entscheidende Voraussetzungen für einen gelingenden Naturschutz im Sinne einer Erfüllung der FFH-Richtlinie und Vogelschutzrichtlinie bedroht sind. Denn es sind weithin die Weidetierhalter in Haupt- und Nebenerwerb, die die Landschaft pflegen und unter anderem dem Insektensterben mit ihrer Haltungsform entgegenwirken.

Als die FFH-Richtlinie 1992 unterschrieben wurde, war wohl noch nicht absehbar, welche große Abwicklungsprobleme der Schutz einzelner Arten nach sich zieht und dass die geschaffenen Rechtsnormen Bemühungen erzwingen, die weit über die reale Gefährdung hinausgehen. Aus gutem Grund wurden die Rechtsnormen so gestaltet, dass sie nicht leicht abänderbar sind. Das verhindert eine Erosion gesetzter Standards. Gleichzeitig ist festzustellen, dass die Richtlinie bei einigen wenigen Arten (neben dem Wolf z. B. Mauereidechse) deutlich über das Ziel hinausschießt, weil das Rechtskonstrukt nicht auf reale Veränderungen reagiert. Dies ist auch beim Wolf der Fall, bei dem ausgerechnet diejenigen, die noch eine biodiversitätsfördernde, weil weidebasierte Landnutzung betreiben, am meisten unter dem rechtlichen Schutz zu leiden haben. Eine Anpassung des Schutzstatus bzw. der Rechtsnormen der FFH-Richtlinie sind daher faktisch zwingend erforderlich.

Die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V. steht für einen nachhaltigen Umgang mit natürlichen Ressourcen. Herz und Seele des europäischen Naturschutzes sind die Fauna-Flora-Habitat Richtlinie (FFH-Richtlinie) sowie die Vogelschutzrichtlinie. Die AbL unterstützt die Umsetzung beider Richtlinien. Der Wolf wird in Deutschland in den Anhängen II und IV der FFH-Richtlinie geführt, in anderen EU-Mitgliedstaaten in Anhang V. Der aktuelle Umgang mit dem Wolf erzeugt Zielkonflikte innerhalb der FFH-Richtlinie, weil er in der Weidetierhaltung – als eine Voraussetzung für Biodiversität – Probleme hervorruft. In diesem Positionspapier stellen wir Forderungen auf, mit deren Umsetzung eine Konfliktminimierung zwischen Weidehaltung und dem Schutz des Raubtieres möglich ist.

1. Die AbL fordert die Bundesländer auf, die Möglichkeiten des vorhandenen Rechtsrahmens auszuschöpfen und die Entnahme von solchen Wölfen konsequent umzusetzen, welche die etablierten Mindestschutzstandards überwunden und Nutztiere geschädigt haben. Fachlich ist ein Wolf nach einem einmalig erfolgreichen Übergriff auf geschützte Tiere positiv auf das Erbeuten von Weidetieren geprägt und das Erlernen der Überwindung von Schutzeinrichtungen bedarf auch keiner mehrmaligen Wiederholung. Solche Tiere sind eine Bedrohung für Weidetiere und für die Weidetierhaltung und müssen unverzüglich zur Entnahme freigegeben werden. Für die Entnahme müssen einheitliche und länderübergreifende Standards gelten.

2. Die Identifizierung der für Nutztierrisse verantwortlichen Tiere ist mit großen Schwierigkeiten behaftet. Daher müssen die Möglichkeiten, die das Bundesnaturschutzgesetz in § 45 a Abs. 2 bereits vorsieht, konsequent umgesetzt werden. In einem klar definierten Raum ist es somit zeitlich befristet möglich, Wölfe zu entnehmen, bis das übergriffene Tier entnommen ist.

3. Weidetierhaltung muss auch in Situationen, in denen die Sicherheit der Zäunung von örtlichen Begebenheiten limitiert wird, und auch bei gewissenhaftem, zumutbarem Aufbau nicht garantiert werden kann, möglich sein. Kommt es hier zu Übergriffen, muss eine Entnahme durchgeführt werden.
4. Die AbL fordert die politischen Entscheidungsträger auf, sich dafür einzusetzen, den Wolf perspektivisch in Anhang V der FFH-Richtlinie zu stellen, um damit eine leichtere Regulation bei Vorliegen des günstigen Erhaltungszustands zu ermöglichen.
5. Die AbL fordert Bund und Länder, aber auch die EU-Kommission, auf, die Methodik zur Feststellung des Erhaltungszustandes von Wolfspopulationen an die tatsächliche Gefährdungslage anzugleichen. Nach IUCN (Weltnaturschutzunion) ist die Art nicht gefährdet. Fachlich ist es auch nicht nachvollziehbar, warum die Art beispielsweise in Frankreich trotz der geringeren Individuenzahl und ähnlichen Verbreitung im günstigen Erhaltungszustand geführt wird, während dieser in den biogeographischen Regionen Deutschlands als ungünstig-schlecht gilt. Dies ist nur mit einer abweichenden Bewertungsmethodik zu erklären.
6. Die AbL fordert Bund und Länder auf, eine Regulation der Art (in Anhang V) perspektivisch zu ermöglichen. Die Referenz bleibt der günstige Erhaltungszustand unter einer verbesserten, weil realistischeren Gefährdungseinschätzung. Ziel muss es sein, Tiere, die übergriffig sind, rasch zu beseitigen, während Rudel, die keine Übergriffe auf Nutztiere zeigen, geschont werden müssen.
7. Während für die Haltung von kleinen Wiederkäuern Mindestschutzstandards definiert sind, fehlen sie noch für andere Haltungsformen. Die AbL fordert Bund und Länder auf, einheitliche Standards zur Definition des betrieblich zumutbaren Schutzes für die Rinderhaltung zu schaffen. Betrieblich nicht zumutbar sind mehrlitzige Zäune, Flatterbänder oder Nachtpferche in der Rinder- bzw. Milchviehhaltung. Die Einrichtung von speziell geschützten Abkalbbeweidungen ist nicht in jedem Betrieb möglich. Es müssen realistische Ausnahmen geschaffen werden (z. B. für große Standweiden und Abkalbung im Herdenverbund).
8. Die AbL fordert die Politik dazu auf, unverzüglich und deutschlandweit eine vollumfängliche Förderung von Material- und Arbeitskosten für die wolfsabweisende Zäunung zu gewährleisten. Es ist fachlich nicht überzeugend, weshalb bei einer derart ausbreitungsstarken Art immer noch zwischen Förder- und Nicht-Fördergebieten unterschieden wird. Zusätzlich zu den Entschädigungen für erfolgte Übergriffe müssen Regelungen für den Ausgleich von Schäden an Tieren geschaffen werden, die infolge von Einwirkungen eines Wolfes bei Ausbrüchen erfolgt sind.
9. Die Politik muss dafür Sorge tragen, dass für alle Tierhaltungen wolfsabweisende Zäune vollumfänglich gefördert werden und auch in die Flächen kommen. Beratungsangebote sind vorzuhalten. Prinzipiell kann der Wolf überall das erfolgreiche Reißen von Nutztieren erlernen. Daher greifen Regelungen, die sich allein auf erwerbsorientierte Betriebe konzentrieren, zu kurz. Die Haftungsfragen – für den Schadenfall bei ausbrechenden Herden – sind im Sinne der Weidetierhalter zu klären.
10. Solange Betriebe am wirtschaftlichen Existenzlimit agieren, ist die Bereitschaft für zusätzlichen Arbeitsaufwand – selbst wenn Kapazitäten vorhanden wären – nicht gegeben. Eine höhere Akzeptanz des Wolfes ist daher nur denkbar, wenn weidebasierte Haltungen eine insgesamt wesentlich höhere politische und gesellschaftliche Wertschätzung und Wertschöpfung erfahren.

Der AbL ist klar, dass sich die Zeit nicht mehr zurückdrehen lässt. Solange Wölfe in Deutschland leben, wird es Attacken auf Nutztiere geben. Die AbL trägt diesen Kompromiss mit, sofern die oben genannten Forderungen umgesetzt werden. Die AbL weist darauf hin, dass Weidetierhalter seit vielen Jahren unter starkem Druck sind. Das Höfesterben ist multifaktoriell, aber die exponentielle Vermehrung des Wolfes bedeutet einen die Weidehaltung gefährdenden neuen Einflussfaktor.

Anmerkung

- 1 Das Papier stammt vom 8. August 2023 und wurde im Folgenden redaktionell leicht bearbeitet. Das Original findet sich unter: www.abl-ev.de/fileadmin/user_upload/2023-09_AbL_Postion_Umgang_mit_dem_Wolf.pdf.