



Bundesministerium für  
Ernährung, Landwirtschaft  
und Verbraucherschutz

# Charta für Landwirtschaft und Verbraucher



# Inhalt

<b>Die Charta</b>	<b>3</b>
<b>Impulse aus dem offenen Dialog aufnehmen</b>	<b>3</b>
<b>Herausforderungen und Grundsätze definieren</b>	<b>5</b>
<b>Handlungsfelder bestimmen</b>	<b>8</b>
<b>Handlungsfeld 1:</b>	
<b>Attraktive ländliche Räume erhalten und Wertschöpfung sichern</b>	<b>9</b>
<b>Handlungsfeld 2:</b>	
<b>Zielkonflikte bei der Landnutzung lösen und knappe Ressourcen schonen</b>	<b>16</b>
<b>Handlungsfeld 3:</b>	
<b>In der Nutztierhaltung Tierschutz und Tierwohl weiterentwickeln</b>	<b>23</b>
<b>Handlungsfeld 4:</b>	
<b>Lebensmittelsicherheit gewährleisten und Transparenz für Verbraucher erhöhen</b>	<b>29</b>
<b>Handlungsfeld 5:</b>	
<b>Welternährung sichern und faire Handelsbedingungen gewährleisten</b>	<b>35</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>42</b>

# Die Charta

**Die Charta für Landwirtschaft und Verbraucher zeigt Lösungsansätze in politischen Handlungsfeldern für die Land- und Ernährungswirtschaft auf, d. h. von der Landwirtschaft über die Verarbeitung bis zum Handel und einschließlich der Landwirtschaft vorgelegerten Bereiche. Sie schließt dabei auch die Erwartungen der Verbraucherinnen und Verbraucher mit ein. Sie legt Zielkonflikte offen, die nur in der Abwägung der unterschiedlichen Interessen gelöst werden können.**

**In den jeweiligen Handlungsfeldern werden prioritäre Maßnahmen beschrieben, deren Umsetzung periodisch – erstmals 2014 – überprüft wird.**

**Alle Handlungsfelder greifen folgende Fragen auf:**

- **Wo stehen wir?**
- **Was wollen wir erreichen?**
- **Wie handeln wir in den nächsten Jahren?**

## Impulse aus dem offenen Dialog aufnehmen

Diese Charta baut auf dem von März bis Oktober 2011 geführten intensiven Austausch zwischen Vertretern verschiedener gesellschaftlicher Interessengruppen auf. Hierzu gehörten die Bereiche Landwirtschaft, Verbraucher, Lebensmittelhandel, Lebensmittelherstellung, der Kirchen, Gewerkschaften, Kommunen, Umwelt, Tierschutz und Entwicklungshilfe sowie Vertreter des Deutschen Bundestags und Wissenschaftler. Sie diskutierten über aktuelle Fragen des Umweltschutzes, der

Tierhaltung, der Ernährungssicherung und des Agrarhandels sowie der Lebensmittelsicherheit. Es wurden Lösungen vorgeschlagen, aber auch Zielkonflikte festgehalten. Über eine Internetplattform des BMELV brachten Bürgerinnen und Bürger ihre Meinungen ein. Die engagiert geführten Diskussionen haben die Impulse für die Charta für Landwirtschaft und Verbraucher gegeben (siehe auch [www.bmelv.de/Charta](http://www.bmelv.de/Charta)).

Das gesellschaftliche Interesse an der Ernährung und der Produktion von landwirtschaftlichen Rohstoffen und Lebensmitteln wächst. Bürgerinnen und Bürger stellen kritische Fragen zur Technisierung, zur zunehmenden Arbeitsteilung in der Lebensmittelkette und zu den Auswirkungen moderner Lebensmittelerzeugung auf Mensch, Tier und Umwelt. Auch rücken die globalen Verflechtungen der europäischen Land- und Ernährungswirtschaft in den Fokus öffentlichen Interesses. Vieles wurde seitens der Land- und Ernährungswirtschaft vorangebracht, sei es für den Tierschutz, für den Erhalt der Biodiversität oder den Umweltschutz. Nicht allen Bürgerinnen und Bürgern sind diese Leistungen unserer Land- und Ernährungswirtschaft bewusst. Im Interesse der Nachhaltigkeit und der gesellschaftlichen Akzeptanz sind weitere Anstrengungen nötig.

Die Land- und Ernährungswirtschaft ist Teil der sich weiterentwickelnden Volkswirtschaft und muss vielfältige Beiträge leisten

- zur sicheren Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln hoher Qualität,
- zur Gestaltung der Kulturlandschaft und zur Bewahrung der natürlichen Grundlagen,
- zur Entwicklung der Lebensqualität und Wirtschaftskraft in den ländlichen Räumen sowie
- zur Energieversorgung der Volkswirtschaft und zur stofflichen Verwendung von nachwachsenden Rohstoffen.

Moderne Agrarpolitik folgt dem Prinzip einer nachhaltigen Land- und Ernährungswirtschaft. Hierzu zählt eine ökologisch tragfähige, ökonomisch existenzfähige, sozial verantwortliche, ressourcenschonende und effiziente Wirtschaftsweise, die als Basis für zukünftige Generationen dient.

Moderne Verbraucherpolitik gewährleistet Sicherheit und Selbstbestimmung. Verbraucherinnen und Verbraucher müssen in unserer komplexen Wirtschaftswelt ihren Konsum eigenverantwortlich gestalten können.

# Herausforderungen und Grundsätze definieren

Die **Ausgestaltung der Rahmenbedingungen** für die Land- und Ernährungswirtschaft muss sich vielfältigen **Herausforderungen** stellen:

- Die Weltbevölkerung wächst, und insgesamt steigt der Bedarf an Lebensmitteln weltweit an. Während in bestimmten Staaten die Zahl der hungernden Menschen größer wird, entwickeln inzwischen Schwellenländer wie China und Brasilien eine wachsende Kaufkraft für hochwertige Lebensmittel. Darüber hinaus werden Agrarrohstoffe für die Energienutzung und zur Produktion nachwachsender Rohstoffe für die stoffliche Verwertung zunehmend nachgefragt.
- Gleichzeitig nimmt insbesondere aufgrund des Bevölkerungswachstums die landwirtschaftlich nutzbare Fläche zur Erzeugung von Lebensmitteln pro Kopf der Bevölkerung täglich ab. Dieser Trend wird sich fortsetzen. So standen 1950 für jeden Erdenbürger rund 5000 Quadratmeter Agrarfläche zur Verfügung, 2008 waren es nur noch 2200 Quadratmeter. Darüber hinaus führen Klimaveränderungen zu zunehmenden Ertragsschwankungen. Ferner werden wichtige Ressourcen wie Wasser weltweit knapper.
- Konzentrations- und Spezialisierungsprozesse in der Land- und Ernährungswirtschaft in Deutschland verlangen Ansätze, die damit verbundenen Konflikte – insbesondere mit Umwelt-, Tier- und Naturschutz – zu lösen. Akzeptanz und gegenseitiges Verständnis müssen gefördert werden.
- Zukünftig werden auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene noch stärker als heute neben der Agrarpolitik andere Politikfelder wie beispielsweise Verbraucher-, Energie-, Umwelt- oder Finanzpolitik die Rahmenbedingungen für die Land- und Ernährungswirtschaft mitgestalten. Politisches Handeln in den jeweiligen Feldern muss aufeinander abgestimmt sein (kohärente Politikgestaltung).
- Der internationale Wettbewerb nimmt zu. Handelsschranken in den Agrarmärkten werden abgebaut. Insbesondere Schwellenländer wie China und Brasilien steigen im Agrarmarkt zu Wirtschaftsmächten auf. Die deutsche Land- und Ernährungswirtschaft muss sich diesem Wettbewerb stellen.
- Der demografische Wandel und die Konzentration der wirtschaftlichen Kräfte in Ballungsräumen gefährden teilweise die weitere Entwicklung ländlicher Räume.

Zukünftiges politisches Handeln, das sowohl den Belangen der Landwirtschaft als auch den Belangen der Verbraucherinnen und Verbraucher gerecht wird, ist daher auf folgenden **Grundsätzen** aufzubauen:

- Die weltweit steigende Nachfrage kann nur durch eine nachhaltige Produktionssteigerung gedeckt werden.
- Die Sicherheit der Lebensmittel muss auf allen Ebenen der Lebensmittelkette gewährleistet sein. Verbraucherinnen und Verbraucher dürfen nicht durch falsche oder widersprüchliche Produktbezeichnungen getäuscht oder irreführt werden. Sie müssen umfassend über die Produkte informiert werden. Klare Bezeichnungen der Produkt- und Prozessqualitäten dienen der Orientierung bei der Kaufentscheidung.
- Die Wertschätzung von Lebensmitteln muss in der Gesellschaft ein hohes Gut bleiben. Dies muss bei der Aufklärung der Verbraucherinnen und Verbraucher im Bereich der gesunden Ernährung, im Umgang mit Lebensmitteln und in den Herstellungsprozessen berücksichtigt werden.
- Lebensmittel sollen nicht ungenutzt weggeworfen werden. Die Verschwendung muss in der gesamten Lebensmittelkette reduziert werden.
- Agrarpolitik ist auf die Erhöhung der weltweiten Ernährungssicherheit gerichtet und muss dabei das Menschenrecht auf Nahrung beachten. Dabei

sind ethische, wirtschaftliche und soziale Erwägungen zu berücksichtigen.

- Es wird eine sozialverträgliche und ressourcenschonende Strukturentwicklung angestrebt, die auch durch eine vielfältige Diversifizierung in der Landwirtschaft geprägt ist und zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit beiträgt. Dazu zählen:
  - eine flächendeckende, nachhaltige Landbewirtschaftung, die auch in den Gebieten mit schwierigen natürlichen Bedingungen Kulturlandschaft pflegt und Lebensqualität erhält,
  - eine Flächennutzung, die der Lebensmittelproduktion Vorrang gibt, aber auch neuen Ansprüchen wie der energetischen und stofflichen Nutzung von Agrarrohstoffen Rechnung trägt,
  - eine spürbare Reduktion der weiteren außerlandwirtschaftlichen Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Nutzflächen in Deutschland,
  - die Teilhabe der in der Landwirtschaft Tätigen an der allgemeinen Wohlstandsentwicklung im Vergleich zu der übrigen Wirtschaft.
- Forschung und Forschungstransfer sind Grundlage für die Entwicklung und Umsetzung von Innovationen in die Praxis. Innovationen in der Pro-

zesskette der Lebensmittelproduktion aber auch in der stofflichen und energetischen Nutzung sind notwendig, um den wachsenden Bedarf zu decken und den neuen Herausforderungen gerecht zu werden. Dies schließt auch den Nutzen für die Verbraucherinnen und Verbraucher mit ein.

- Innovationen und wissenschaftliche Erkenntnisse bestimmen die Weiterentwicklung der geltenden Regeln auf nationaler, EU- und internationaler Ebene. Gesetzlicher Rahmen und Verwaltungshandeln dürfen aber nicht mit überbordender Bürokratie wettbewerbshemmend wirken.
- Politisches Handeln in Deutschland beachtet das Staatsziel Tierschutz. Forschung und Beratung sind unverzicht-

bare Grundlagen für Tierhalter, um die Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit mit dem Tier- und Umweltschutz sowie dem Tierwohl in Einklang zu bringen.

- Zu einer modernen Land- und Ernährungswirtschaft in Deutschland gehört eine Vielfalt an Betriebsformen und -größen sowie Rechtsformen. Dabei haben die Prinzipien bäuerlicher Wirtschaftsweise weiterhin Geltung. Grundpfeiler dieser Wirtschaftsweise sind Unternehmen, die sich sowohl dem Eigentum als auch nachfolgenden Generationen verpflichtet sehen, bodengebunden wirtschaften und dabei auch die Chancen der regionalen Wirtschaftskreisläufe nutzen.

# Handlungsfelder bestimmen

Die Agrar- und Verbraucherpolitik des BMELV wird in den nächsten Jahren in fünf zentralen Handlungsfeldern tätig werden:

1. **Attraktive ländliche Räume erhalten und Wertschöpfung sichern**
2. **Zielkonflikte bei der Landnutzung lösen und knappe Ressourcen schonen**
3. **In der Nutztierhaltung Tierschutz und Tierwohl weiterentwickeln**
4. **Lebensmittelsicherheit gewährleisten und Transparenz für Verbraucher erhöhen**
5. **Weltweit Ernährung sichern und faire Handelsbedingungen gewährleisten**

Die Handlungsfelder beinhalten fünf Ansatzpunkte:

1. **Rechtlichen Rahmen schaffen** (international, EU, national), um Ziele zu erreichen und Chancengleichheit zu gewährleisten.
2. **Bestehendes Recht umsetzen**, damit Rechtssicherheit gewährleistet ist und gleiche Wettbewerbsbedingungen erreicht werden. Dabei ist in Deutsch-

land auch eine enge Koordination der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern notwendig, um mit den föderalen Strukturen und der Kompetenzverteilung bundesweit ein effektives Vorgehen zu garantieren.

3. **Lösungsorientierte Diskussionsprozesse führen**, um selbstregulierende Potenziale der Wirtschaftsbeteiligten und der Gesellschaft zu nutzen. So können Konflikte oder Fehlsteuerungen vermieden werden und frühzeitig verschiedene Interessensgruppen in die anstehenden Entscheidungsprozesse eingebunden werden.
4. **Projekte initiieren**, um über gezielte staatliche Anreizsysteme Impulse für zukünftige Veränderungen zu geben.
5. **Forschung verstärken und fokussieren sowie Forschungstransfer in die Praxis fördern**, um Lösungen für neue Herausforderungen zu finden, Effizienz von Maßnahmen zu überprüfen und Innovationen in die Praxis umzusetzen.

# Handlungsfeld 1

## Attraktive ländliche Räume erhalten und Wertschöpfung sichern

**Politisches Handeln muss für die Menschen die Attraktivität ländlicher Räume weiter verbessern. Die Rahmenbedingungen müssen so gestaltet werden, dass auch in ländlichen Räumen Wertschöpfung gesichert wird, zu der die Land- und Ernährungswirtschaft einen wesentlichen Beitrag leistet. Dabei müssen gesellschaftliche Veränderungen und wirtschaftliche Interessen in Einklang gebracht werden. In Deutschland sind insbesondere demografische Veränderungen und die Sicherung einer dauerhaften Grundversorgung zu berücksichtigen.**

### Wo stehen wir?

Die Land- und Ernährungswirtschaft in Deutschland ist eine leistungsfähige und vielfältige Wirtschaftsbranche. Die Entwicklung der deutschen Landwirtschaft ist seit 2005 günstiger verlaufen als in den meisten EU-Staaten. Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland gaben über 195 Milliarden Euro im Jahr 2011 für Nahrungs- und Genussmittel aus, das sind rund 14 Prozent der Konsumausgaben.

Mit insgesamt fünf Millionen Beschäftigten leistet die Land- und Ernährungswirtschaft einen wesentlichen Beitrag zur Wertschöpfung unserer mittelständisch geprägten Wirtschaft. Landwirte

erschließen sich zunehmend zusätzliche Einkommensquellen wie den Tourismus, die Direktvermarktung oder die Erzeugung nachwachsender Rohstoffe. Rund fünf Prozent des verbrauchten Stroms werden inzwischen auf Basis von Biomasse erzeugt. Insgesamt beruht der überwiegende Teil erneuerbarer Energien auf der energetischen Verwertung von Biomasse (rund 70 Prozent), insbesondere im Wärmebereich.

Diese positive Entwicklung ist mit Strukturveränderungen auf allen Ebenen der Wertschöpfungskette verbunden. Die überwiegend kleineren und mittleren

landwirtschaftlichen Betriebe stehen verarbeitenden Betrieben im Inland gegenüber, bei denen sich der Konzentrationsprozess beschleunigt. Darüber hinaus besteht eine hohe Konzentration im Lebensmittelhandel, dessen Unternehmen oft weltweit agieren. Die Landwirte müssen Erzeugerzusammenschlüsse bzw. ihre Genossenschaften verstärkt nutzen, um eine bessere Marktposition aufzubauen, Erzeugungskosten zu senken oder über besondere Qualitätsprodukte in Nischen zum Teil höhere Erzeugerpreise zu erzielen.

Die EU-Agrarpolitik hat im Jahr 2003 den Weg der Markt- und Verbraucherorientierung eingeschlagen und begleitet die notwendige Strukturentwicklung in der Landwirtschaft und ländlichen Räumen. Sie greift auch Fragen der Preisbildung innerhalb der Wertschöpfungskette auf. Mengensteuernde Marktpolitik wird schrittweise aufgegeben. Die Milchgarantiemengenregelung hat sich insgesamt nicht bewährt.

Die direkte EU-Förderung der Landwirte (Direktzahlungen) ist schon heute an eine Reihe von Auflagen des Tier-, Umwelt- und Verbraucherschutzes gebunden. Sie trägt darüber hinaus zur Einkommensstabilisierung und Risikoabsicherung der Landwirte bei. Bis 2013 findet in Deutschland ein Umstellungsprozess statt, sodass alle landwirtschaftlichen Beihilfen unabhän-

gig von Art und Umfang der Produktion gewährt werden. Deutschland ist hier innerhalb Europas Vorreiter.

Die deutsche Land- und Ernährungswirtschaft hat die Reformen in der Agrarpolitik genutzt und ihre Wettbewerbsstellung in den letzten Jahren systematisch ausgebaut. So ist der Anteil der Agrarexporte an den gesamten deutschen Exporten 2011 auf gut sechs Prozent gestiegen (Schätzung des Warenwertes über 60 Milliarden Euro). Deutschland steht weltweit an Platz drei beim Export und an Platz zwei beim Import von Lebensmitteln. Das BMELV unterstützt die klein- und mittelständisch geprägten Unternehmen der Ernährungswirtschaft beispielsweise über die Auslandshandelskammern zur Markterkundung und Geschäftsanbahnung. In der Politik für die Entwicklung der ländlichen Räume ist Kohärenz zwischen Agrarpolitik und Strukturpolitik erforderlich: In manchen ländlichen Räumen – insbesondere wenn sie abseits von Ballungszentren liegen – ist eine zunehmende Abwanderung der jüngeren Bevölkerung sowie der Verlust an Wirtschaftskraft und Fachkräften zu beobachten. Unternehmen der Land- und Ernährungswirtschaft treten in manchen ländlichen Räumen als wichtige Arbeitgeber auf.

Bei der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung ländlicher Räume wird heute ein umfassender Ansatz verfolgt. Dieser

geht z. B. mit dem Ausbau der Infrastruktur, dem Erhalt der medizinischen Versorgung und einem besseren Zugang zum Breitbandnetz über die landwirtschaftliche Strukturförderung hinaus. Für alle Menschen sollen attraktive ländliche Lebensräume erhalten werden. Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) stellt in diesem Zusammenhang ein steuerndes Instrument des BMELV dar. Das BMELV entwickelt mit den Ländern den Förderrahmen und finanziert mit Bundesmitteln Maßnahmen mit, die regionalspezifisch in den Ländern nach deren Schwerpunkten umgesetzt werden. In den letzten Jahren wurde

u. a. die Breitbandförderung in die GAK aufgenommen, um der ländlichen Bevölkerung Zugang zu modernen Informations- und Kommunikationstechnologien zu ermöglichen. Darüber hinaus spielen Maßnahmen der integrierten ländlichen Entwicklung (z. B. Flurneuordnung, Dorfentwicklung), wasserwirtschaftliche Maßnahmen, die Förderung der nachhaltigen Landbewirtschaftung (Agrarumweltmaßnahmen, Ausgleichszulage) und die Investitionsförderung landwirtschaftlicher Betriebe eine bedeutende Rolle. Infolge des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) konnten sich Landwirte neue Einkommensmöglichkeiten erschließen.

## Was wollen wir erreichen?

1. Die Entwicklungspotenziale der ländlichen Räume als Wirtschaftsräume müssen genutzt werden, damit auch in Zukunft attraktive Lebensbedingungen eine Abwanderung der ländlichen Bevölkerung begrenzen. Hierzu müssen die Innovationskräfte in ländlichen Räumen mobilisiert, Fachkräfte gebunden und die Grundversorgung sichergestellt werden.
2. Der Weg der Marktorientierung im Rahmen der EU-Agrarpolitik wird fortgesetzt. Die Politik setzt neue Anreize und Rahmenbedingungen, damit sich die deutsche Land- und Ernährungswirtschaft nachfrageorientiert auf zukunftsfähige Marktsegmente ausrichten kann. Die Marktposition der landwirtschaftlichen Erzeuger soll weiter gestärkt werden, um ihren Anteil an der Wertschöpfung in der Lebensmittelkette zu erhöhen.
3. Die Produktivität in der Landwirtschaft muss unter Beachtung des Prinzips der Nachhaltigkeit gesteigert werden.

# Wie handeln wir in den nächsten Jahren?

## Rechtlicher Rahmen

### EU

**Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP):** Bei den laufenden Verhandlungen zur Weiterentwicklung der GAP bezieht das BMELV Position, um sowohl den gesellschaftlichen wie auch den landwirtschaftlichen Ansprüchen gerecht zu werden (siehe auch: [www.bmelv.de](http://www.bmelv.de)). Wesentliche Eckpunkte sind:

- Der Grundsatz „öffentliche Gelder für öffentliche Leistungen“ muss EU-weit stärker hervorgehoben werden. Die Umweltbeiträge müssen durch effiziente Mindestanforderungen sowohl im Rahmen der Direktzahlungen als auch durch zielgerichtete, regional angepasste Agrarumweltmaßnahmen gesteigert werden. Eine verpflichtende Stilllegung von landwirtschaftlichen Produktionsflächen würde demgegenüber auch dem Ziel der weltweiten Ernährungssicherung widersprechen.
- Die EU-Agrarpolitik muss in der nächsten Förderperiode wieder einheitlicher gestaltet werden. Beihilfen, die den Umfang oder die Art der Produktion beeinflussen, müssen weiter abgebaut werden. Das System der von der Produktion unabhängigen Direktzahlungen muss weiterentwickelt

werden. Gleichzeitig müssen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die die Wertschöpfung aus dem Markt nachhaltig steigern.

- Im Rahmen der neuen Umweltverpflichtungen für Direktzahlungen muss angemessen berücksichtigt werden, dass deutsche Landwirte bereits heute umfangreich an Umweltmaßnahmen teilnehmen. In Anlehnung an den Kommissionsvorschlag für den ökologischen Landbau müssen diese Vorleistungen angerechnet werden.
- Die vorgesehene Absenkung der finanziellen Beteiligung der EU an Agrarumweltmaßnahmen im Rahmen der ländlichen Entwicklungspolitik widerspricht dem Ziel, den Umweltbeitrag in der GAP zu stärken. Für Agrarumweltmaßnahmen sollte der Finanzierungsanteil der EU erhöht werden. National müssen Prioritäten gesetzt werden, sodass effizient ein Beitrag zum Erhalt der Biodiversität geleistet wird.
- Deutschland lehnt die komplizierten Kommissionsvorschläge für die Struktur der Direktzahlungen ab (u. a. Degression und Kappung, Bindung an die Arbeitskräfte). Die vorgesehenen Strukturen führen neue bürokratische Elemente ein, die nicht den übergeord-

neten Zielen der Marktorientierung und des Bürokratieabbaus dienen. Das BMELV fordert aber, dass kleinere und mittlere Betriebe bei der geplanten Systemumstellung der Direktzahlungen bessergestellt werden. Das BMELV hat dafür einen Vorschlag im Rahmen der Verhandlungen vorgelegt, der im zukünftigen Betriebsprämien-system verankert werden soll.

- Die spezifische Förderung in den Gebieten mit schwierigen natürlichen Bedingungen muss fortgeführt werden, um eine nachhaltig flächendeckende Landbewirtschaftung aufrechterhalten zu können. In die Ertragsmesszahlen in Deutschland fließen objektive biophysikalische Kriterien ein, die das natürliche Ertragspotenzial der Böden widerspiegeln. Die Ertragsmesszahlen sind daher eine geeignete Grundlage für die Gebietsabgrenzung.
- Im Falle außergewöhnlicher Marktkrisen muss über ein Sicherheitsnetz mit gezielten Maßnahmen (z. B. Intervention oder private Lagerhaltung) zeitlich begrenzt eingegriffen werden. Dies dient der Versorgungssicherheit in der EU und hilft an sich zukunftsfähigen Unternehmen, die Krisenzeit zu überstehen. Darüber hinaus müssen für akute Marktstörungen geeignete

zusätzliche Instrumente zur Krisenbewältigung zur Verfügung stehen, um den betroffenen Betrieben durch direkte Zahlungen zu helfen.

- Die von der Kommission vorgeschlagene Erleichterung der Bildung von Erzeuger- und Branchenorganisationen wird unterstützt.
- Die Kommissionsvorschläge für die strukturelle Förderung im Rahmen der ländlichen Entwicklung sind zu kompliziert.
- Die Bürokratielasten durch die EU-Agrarpolitik sind zu begrenzen.

#### National

- **Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen:** Das BMELV tritt dafür ein, am verschärften Verbot des Verkaufs von Lebensmitteln unter Einstandspreis auch nach 2012 festzuhalten.
- **Baugesetzbuch:** Aufgrund des Strukturwandels sind immer mehr ehemals landwirtschaftliche Gebäude dem Verfall preisgegeben. Die Bundesregierung will daher gesetzlich regeln, dass auch außerlandwirtschaftliche Nutzung ermöglicht, aber gleichzeitig landwirtschaftliche Entwicklung nicht behindert werden. Es darf dabei nicht mehr Fläche versiegelt werden.

- **Neue Ausrichtung der GAK:** Die GAK muss stärker auf die Ziele und Maßnahmen ausgerichtet werden, die bundesweit höchste Priorität haben und sich am zukünftigen neuen EU-Rechtsrahmen orientieren. Neben der Daseinsvorsorge gehören dazu die Prioritätensetzung bei Agrarumweltmaßnahmen, die Umstellung auf besonders tiergerechte und ressourcenschonende Wirtschaftsweisen sowie die Ausgleichszulage in Gebieten mit schwierigen natürlichen Bedingungen. Im Gegenzug müssen weniger bedeutende Fördertatbestände zukünftig gestrichen werden.

#### Umsetzung bestehenden Rechts

- **Koordinierte Politik auf Bundesebene zur Stärkung der ländlichen Räume:** Das BMELV koordiniert über eine Interministerielle Arbeitsgruppe (IMAG-Prozess) die ländliche Entwicklungspolitik. Anfang 2012 wird ein fachübergreifender „Fortschrittsbericht zur Entwicklung ländlicher Räume“ vorgelegt. Hier werden auf Basis einer eingehenden Analyse konkrete Maßnahmen u. a. für die zukünftige Sicherung der medizinischen Versorgung auf dem Lande, die Verbesserung der Mobilität über Ausbau der ländlichen Infrastruktur, die Sicherung der Verfügbarkeit von Fachkräften für mittelständische Unternehmen und

für das kommunale Bildungsmanagement dargestellt.

#### Lösungsorientierte Diskussionsprozesse

- Das Johann Heinrich von Thünen-Institut des BMELV wurde damit beauftragt, 2012 einen Workshop zur „Grundversorgung für eine angepasste Lebensqualität – ländliche Räume im demografischen Wandel“ durchzuführen. Hier soll die Problematik der Aufrechterhaltung der Mindestversorgung in ländlichen Regionen, die mit wirtschaftlichen und demografischen Schrumpfungsprozessen kämpfen, behandelt werden.
- Ferner ist es erforderlich, den Dialog mit der Bevölkerung über moderne Züchtungsmethoden aufzunehmen, mit dem Ziel, diese auch in Deutschland nutzen zu können.

#### Projekte

- **Förderprogramm Agrarexport:** Das BMELV unterstützt weiterhin die mittelständische Wirtschaft bei der Marktvorbereitung, dem Markteinstieg sowie der Marktpflege in aufnahmefähige Schwellen- und Industrieländer durch Betreuung auf Auslandsmessen, Schulungen und durch Bereitstellung von Marktinformationen. Zentrales Anliegen ist, die Absatzmärkte auf den internationalen Agrarmärkten

zu pflegen bzw. neu zu erschließen. Damit werden langfristig Arbeitsplätze in Deutschland – insbesondere in den ländlichen Räumen – erhalten und neue geschaffen.

- **Anforderungen an eine biobasierte Wirtschaft:** Das BMELV wird innerhalb der Bundesregierung Vorschläge für eine Weiterentwicklung der biobasierten Wirtschaft vorlegen, die innovative Wege aufzeigen, wie bisherige Herstellungsprozesse auf Basis endlicher fossiler Rohstoffe durch solche auf Basis nachwachsender Rohstoffe (z.B. durch Energieholzanzbau auf landwirtschaftlichen Flächen) ersetzt werden können.
- **Demografie:** Auf der Grundlage des Demografieberichtes erstellt die Bundesregierung im Jahr 2012 eine Demografiestrategie. Das BMELV beteiligt sich mit Bezug auf die ländlichen Räume in Form von Fördermaßnahmen, mit denen die wirtschaftliche Entwicklung und die infrastrukturelle Daseinsvorsorge (z. B. Breitbandversorgung) gefördert wird.
- **Modellprojekt „LandZukunft“:** Das BMELV zielt darauf ab, dass strukturschwache ländliche Regionen, die abseits von Ballungsräumen liegen und insbesondere mit demografischen Problemen zu kämpfen haben, neue Wege in der integrierten ländlichen Entwicklung erproben. Aus 17 Regio-

nen, die sich beworben haben, wählt das BMELV 2012 vier aus. Ansatzpunkt ist die gezielte Mobilisierung von Menschen mit Unternehmergeist und die Umsetzung kreativer Ideen im Rahmen regionaler Partnerschaften. Auch das BMVBS fördert innovative Planungen mit dem Forschungsprogramm „Modellvorhaben der Raumordnung“ und die Entwicklung der Infrastruktur.

#### **Prioritäre Forschung und Wissenstransfer**

- **Auswirkungen von Extremwetterlagen auf die Pflanzenproduktion aufgrund des Klimawandels:** Es wird in einem Forschungsvorhaben geprüft, ob zukünftig in Deutschland von Möglichkeiten neuer Risikomanagementsysteme Gebrauch gemacht werden sollte.
- **Innovative Lösungsansätze für eine nachhaltige Lebensmittelverarbeitung und Ernährung:** Es wird bei der BLE ein Förderschwerpunkt eingerichtet.
- **Die vielfältigen Herausforderungen in den ländlichen Räumen bilden einen Forschungsschwerpunkt** des Johann Heinrich von Thünen-Instituts des BMELV.

# Handlungsfeld 2

## Zielkonflikte bei der Landnutzung lösen und knappe Ressourcen schonen

**Politisches Handeln muss zwischen den Zielkonflikten verschiedener Formen der Landnutzung abwägen. Hierbei müssen zwischen den Wirtschaftsbeteiligten, Vertretern des Umwelt- und Naturschutzes sowie Tierschutzes möglichst im Konsens Lösungen gefunden werden, die u. a. der hohen Konkurrenzsituationen insbesondere um landwirtschaftliche Flächen gerecht werden und langfristig eine ressourcenschonende Wirtschaftsweise gewährleistet.**

### Wo stehen wir?

50 Prozent der Gesamtfläche Deutschlands werden landwirtschaftlich genutzt. Dabei bewirtschaften Landwirte gut 30 Prozent ihrer Flächen unter Beachtung besonderer Vorgaben des Umwelt- und Naturschutzes bzw. beachten Auflagen von Agrarumweltmaßnahmen. Über 15 Prozent der deutschen Gesamtfläche sind als FFH- und Vogelschutzgebiete ausgewiesen, rund vier Prozent sind Naturschutzgebiete und über drei Prozent Biosphärenreservate. Diese Flächen sind nur unter strengen Auflagen extensiv zu bewirtschaften oder können nicht für die Produktion von Nahrungsmitteln genutzt werden.

In Deutschland herrscht eine hohe Nutzungskonkurrenz um die landwirtschaftlichen Flächen, sei es wegen der hohen Nachfrage der Landwirte oder außerlandwirtschaftlicher Interessenten. Dementsprechend zeigen die Bodenmärkte regional zum Teil deutliche Preissteigerungen. Dies trifft zum einen in ländlichen Regionen mit einer hohen Konzentration in der Tierhaltung oder von Biogasanlagen zu, aber auch in Ballungsräumen. Es werden immer noch gut 77 Hektar pro Tag für Siedlungs- und Verkehrsflächen in Anspruch genommen. Dies gilt insbesondere für ländliche Räume, in denen zur Steige-

rung ihrer Attraktivität die Infrastruktur ausgebaut werden muss. Hinzu kommt, dass gemäß Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) zum ökologischen Ausgleich für diese Eingriffe in Natur und Landschaft landwirtschaftlich wertvolle Böden herangezogen werden. Somit werden diese zusätzlich der landwirtschaftlichen Nutzung entzogen. Jüngste Beschlüsse im Rahmen der Energiewende verschärfen diese Konkurrenz.

Die Strukturveränderungen in der Land- und Ernährungswirtschaft erzeugen inzwischen Spannungsfelder bei der Ortsentwicklung vieler Gemeinden. Insbesondere in Regionen mit einem hohen Konzentrationsgrad in der Tierhaltung und/oder auch von Biogasanlagen verschärfen sich Debatten u. a. über Baugenehmigungen, Grundwasserbelastung, Lärmentwicklung durch Schwerlastverkehr oder auch über enge Fruchtfolgen. In anderen Regionen bestehen derartige Probleme nicht. Gleichwohl stößt auch hier die Intensivierung der Landwirtschaft auf Akzeptanzprobleme. Somit ist eine differenzierte Betrachtung notwendig. Kommunale Vertreter fordern bessere gesetzliche Steuerungsmöglichkeiten, nutzen aber aus Sicht des BMELV die jüngst im Bundesnaturschutzgesetz novellierten Regelungen zu wenig aus. Bundesgesetze, wie das Bundesimmissionsschutzgesetz, enthalten bereits

heute detaillierte Regelungen z. B. für den Neubau und Betrieb von Ställen zum Schutz und zur Vorsorge vor schädlichen Umweltwirkungen. Große Anlagen unterliegen einer Umweltverträglichkeitsprüfung. Die ordnungsgemäße Verwertung des Wirtschaftsdüngers oder von Biogasgärrückständen ist Teil der Genehmigung.

Die EU legt nationale Emissionshöchstgrenzen für bestimmte Luftschadstoffe (NEC-Richtlinie) fest und begrenzt somit auch Ammoniakemissionen aus der Landwirtschaft. Wenn die festgelegte Höchstmenge nicht eingehalten wird, droht eine Vertragsstrafe seitens der EU. Die Einhaltung der Höchstmenge ist bereits heute anspruchsvoll. Minderungsmaßnahmen sollen Waldböden, Gewässer und die Biodiversität schützen, müssen dabei aber tiergerechte Haltungsverfahren ermöglichen und wirtschaftlich tragbar sein. Gerade tiergerechte Haltungssysteme, wie z. B. offene Stallhaltungen mit Auslauf, können höhere Emissionen verursachen. Im Fokus werden zukünftig Maßnahmen stehen, die sich auf die gesamte Wirtschaftsdünger-Kette (Stall, Lagerung und Ausbringung) beziehen und sowohl auf weitere Effizienzsteigerungen in der Stickstoffdüngung als auch der Eiweißverwertung in der Fütterung zielen. Zur Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie wurde im März 2010 das neue Wasserhaushaltsgesetz erlassen. Erstmals

wurden bundesweit einheitliche Vorgaben zum Schutz und zur Bewirtschaftung der Gewässer und des Grundwassers geschaffen. Auch wenn die Nährstoffeinträge in die Gewässer leicht zurückgegangen sind (vgl. Nitratbericht 2008), werden voraussichtlich die gesetzten Umweltziele

der Nitratrichtlinie und der Wasserrahmenrichtlinie nicht termingerecht erreicht. Die weitere Reduzierung von Stickstoffüberschüssen sowie Nährstoffeinträgen in die Gewässer muss daher einen Schwerpunkt bilden.

## Was wollen wir erreichen?

1. Der rechtliche Rahmen und die Agrarförderung werden darauf ausgerichtet, dass knappe Ressourcen von der Land- und Ernährungswirtschaft effizienter eingesetzt werden (Steigerung der Produktivität). Die Produktion von Lebensmitteln hat Vorrang.
2. Die Politik unterstützt verstärkt umwelt- und ressourcenschonende Bewirtschaftungsweisen.
3. Die außerlandwirtschaftliche Inanspruchnahme von Agrarflächen muss verringert werden und durch entsprechende rechtliche Schutzvorkehrungen auf das notwendige Maß begrenzt werden.

## Wie handeln wir in den nächsten Jahren?

### Rechtlicher Rahmen

#### EU

■ **Nachhaltigkeitsregelungen:** Angesichts einer Zunahme des Handels mit Lebensmitteln, Rohstoffen und Energieträgern müssen diese nach internationalen Regeln nachhaltig erzeugt und genutzt werden. Das BMELV setzt sich auf der Grundlage einer

Folgenabschätzung dafür ein, die für flüssige Bioenergieträger bestehende EU-Nachhaltigkeitsregelung und Zertifizierungen auf Futter- und Lebensmittel sowie auf feste und gasförmige Biomasse auszuweiten.

■ **Weiterentwicklung der GAP:** Das BMELV tritt für ein betriebliches Grünlanderhaltungsgebot ein, das

eine ausreichende Flexibilität der Betriebe sichert und unterstützt die Vorschläge der EU-Kommission, die geltenden Bestimmungen europaweit zu harmonisieren. Im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen müssen die Maßnahmen Priorität bekommen, die am effizientesten zum Biodiversitätsziel beitragen.

- **Novellierung der NEC-Richtlinie:** Im Rahmen der Novellierung der NEC-Richtlinie wird die Emissionshöchstmenge für Ammoniak auch für Deutschland neu festgelegt. Dieser neue Wert wird frühestens ab dem Jahr 2020 gelten. Das BMELV tritt dafür ein, dass die zukünftig geltende Höchstmenge mit ökonomisch tragfähigen und tierschutzgerechten (z. B. offene Stallungen mit Auslauf) Maßnahmen erreicht werden kann, aber auch die Belange der Forstwirtschaft sowie des Gewässerschutzes und des Biodiversitätserhalts angemessen berücksichtigt werden. Dazu werden insbesondere auch EU-einheitliche Standards erforderlich sein.

### **National**

- **Baugesetzbuch:** Die Errichtung insbesondere großer gewerblicher Tierhaltungsanlagen im Außenbereich hat in manchen Regionen Konflikte hervorgerufen, die mit Hilfe der Steuerungsinstrumente des geltenden Baugesetzbuches nicht von allen Kom-

munen befriedigend gelöst werden. Die Bundesregierung prüft daher die Möglichkeit einer maßvollen Beschränkung der Privilegierung großer gewerblicher Tierhaltungsanlagen im Außenbereich.

Darüber hinaus beabsichtigt die Bundesregierung über eine Anpassung des Baugesetzbuches dafür Sorge zu tragen, dass bei der Aufstellung von Bauleitplänen für die landwirtschaftliche Nutzung besonders geeignete Flächen geschont werden. Die Innenentwicklung von Kommunen sollte Vorrang haben.

- **Leitlinien für Auslegung des Bundesnaturschutzgesetzes:** Die außerlandwirtschaftliche Inanspruchnahme wertvoller Agrarflächen muss verringert werden: Die Möglichkeiten kommunaler Entscheidungsträger, Agrarflächen bei der Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen gemäß BNatSchG zu schonen, sind 2010 deutlich erweitert worden. Nach Ansicht des BMELV werden die neuen Bestimmungen (z. B. Ausgleichszahlungen statt Ausgleichsflächen; Rückumwandlung von nicht mehr benötigten Gewerbeflächen; Nutzung von Brachflächen) noch unzureichend angewendet. Daher wird das BMELV in einer Arbeitsgruppe mit Vertretern der Länder Vorschläge für Leitlinien zur konsequenten Anwendung der Eingriffsregelung des BNatSchG in der

ersten Jahreshälfte 2012 erarbeiten. Diese sollen auch in die Formulierung der avisierten Kompensationsverordnung des BMU einfließen.

- **Kompensationsverordnung:** Das BMELV tritt im Rahmen der avisierten Kompensationsverordnung für einen bundesweit einheitlichen Bewertungsrahmen für die land- und forstwirtschaftlichen Flächen ein, die durch Infrastrukturmaßnahmen beansprucht werden. Dabei muss die Inanspruchnahme von land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen auf das unbedingt notwendige Maß begrenzt werden. Dies gilt insbesondere für Kompensationsmaßnahmen für Flächeninanspruchnahmen im Rahmen der Energiewende. Auch die Ausweisung von ökologischen Ausgleichsflächen ist auf das notwendige Maß zu begrenzen und hierzu eine geeignete bundesweit einheitliche Regelung zu schaffen.
- **Weiterentwicklung der Düngeverordnung:** Auf Initiative des BMELV evaluiert seit Mai 2011 eine Arbeitsgruppe unter Beteiligung des BMU und der Länder die Umsetzung der Düngeverordnung. Die Ergebnisse des Evaluierungsberichtes werden Mitte 2012 vorliegen und Grundlage für die Prüfung notwendiger gesetzlicher Anpassungen der Düngeverordnung sein. Das BMELV wird die Wirksamkeit gel-

tender Regelungen prüfen. Dabei wird geklärt,

- inwieweit die Vorschriften zum jährlichen Nährstoffvergleich (Input-Output-Bilanzierung) greifen. Dies gilt auch für Gärrückstände für Anlagen, die auf pflanzlicher Basis betrieben werden.
- inwieweit in ausgewählten Regionen mit besonders hoher Grundwasserbelastung verschärfte Regelungen zur Anwendung kommen müssen.

#### Umsetzung bestehenden Rechts

- **Novelle des EEG:** Seit 1. Januar 2012 sind neue Regelungen in Kraft (u. a. Absenkung des Förderniveaus, Begrenzung des Einsatzes von Mais, stärkere Begünstigung des Einsatzes von Gülle und Reststoffen). Diese werden regelmäßig überprüft. So kann bei Fehlentwicklungen effektiv entgegengewirkt werden.
- **Kreislaufwirtschaftsgesetz 2012:** Mit diesem neuen Gesetz wird ab 2012 die Abfallrahmenrichtlinie der EU in deutsches Recht umgesetzt. So soll wertvoller Kompost als Dünger auf landwirtschaftlichen Flächen genutzt werden können. Ferner bezieht das Kreislaufwirtschaftsgesetz gemäß EU-rechtlicher Vorgaben Gülle zur Verwertung in Biogasanlagen grundsätzlich in den

Anwendungsbereich mit ein. Die Verwertung von Gülle in Biogasanlagen ist ökologisch und energetisch sinnvoll und darf nicht durch unnötige bürokratische Hemmnisse verhindert oder zurückgedrängt werden.

- **Nitratbericht:** Im Jahr 2012 werden BMU und BMELV gemäß der EU-Nitratrichtlinie einen neuen Nitratbericht vorlegen.
- **Vollzug der Düngeverordnung in den Ländern:** Das BMELV wird auf die Länder einwirken, den konsequenten Vollzug der Düngeverordnung zu gewährleisten, um so die Umweltbelastung durch Ammoniak und Nitrat weiter abzubauen. Im Falle besonderer Gewässerbelastung müssen weiterführende Maßnahmen ergriffen werden.

#### Lösungsorientierter Diskussionsprozess

- **Umfassendes Konzept zur Begrenzung der außerlandwirtschaftlichen Inanspruchnahme von Agrarflächen:** Das BMELV wird 2012 ein umfassendes Konzept erarbeiten, wie die außerlandwirtschaftliche Inanspruchnahme von Agrarflächen auf das notwendige Maß begrenzt werden kann. Hierzu wird auch ein offener Dialog zum Thema Flächeninanspruchnahme durchgeführt. Vertreter zuständiger Behörden auf Bundes- und Landesebene, der Land- und Ernäh-

rungswirtschaft, der Kommunen, des Natur- und Umweltschutzes sowie der Wissenschaft und Investoren (z. B. Verkehrsunternehmen, Einzelhandel) werden beteiligt.

#### Projekte

- **Weiterentwicklung des nationalen Aktionsplanes zur nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln:** Damit sollen die Risiken durch die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln für Mensch, Tier und Naturhaushalt, insbesondere durch Förderung von Innovationen und Unterstützung des integrierten Pflanzenschutzes, weiter reduziert werden.

#### Prioritäre Forschung und Wissenstransfer

- **Rückgewinnung von Phosphor:** Vor dem Hintergrund der zunehmenden Verknappung der Phosphor-Reserven soll die Forschung und Entwicklung zur Rückgewinnung von Phosphor aus relevanten Stoffströmen (z. B. Abwasser, Klärschlamm, Tiermehl, Gülle, Gärrückstände, Schlacken) gefördert werden.
- **Nachwachsende Rohstoffe:** Im Rahmen des Programms „Forschung, Entwicklung und Demonstration Nachwachsende Rohstoffe“ fördert das BMELV aussichtsreiche Projekte. Die Fördermittel fließen etwa je zur

Hälfte in die stoffliche und in die energetische Nutzung (vor allem Kaskadennutzung). Die Finanzmittel für das Programm werden 2012 auf 59 Millionen Euro aufgestockt (gegenüber 2011 um sechs Millionen Euro).

- **Weiterentwicklung effizienter Anbauverfahren und Zucht** für landwirtschaftliche Kulturen einschließlich Energiepflanzen.
- **Präzisionslandwirtschaft:** Die Forschung wird hierzu im Rahmen des Innovationsprogrammes verstärkt. Ziel ist es, u. a. Ressourcen wie Energie zu schonen und die Effizienz des Einsatzes von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln zu verbessern.
- **Ausbau der Eiweißpflanzenstrategie:** Mit einem neuen Forschungsvorhaben (Laufzeit drei Jahre, über zwei Millionen Euro aus dem Innovations-

programm) soll die Entwicklung und Herstellung von neuen Lebensmitteln und Lebensmittelzutaten aus heimischen Eiweißpflanzen wie Erbsen und Ackerbohnen gezielt unterstützt werden, um Alternativen zu Sojaprodukten zu entwickeln. Gegenstand des geplanten Vorhabens sind Entwicklungsarbeiten von der Züchtung über Anbau, Verarbeitung, Produktentwicklung bis hin zu Studien zur Verbraucherakzeptanz sowie ökonomischen Analysen.

- **Bundesprogramm „Ökolandbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft“:** Das BMELV führt die Forschungsvorhaben im Rahmen des Bundesprogramms „Ökolandbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft“ fort und stärkt die Teilnahme an anderen Forschungsfeldern.

# Handlungsfeld 3

## In der Nutztierhaltung Tierschutz und Tierwohl weiterentwickeln

**Politisches Handeln für eine nachhaltige Nutztierhaltung muss sich ausgewogen an den Interessen des betroffenen Wirtschaftszweiges, dem Tier- und Umweltschutz, dem Klimaschutz, wissenschaftlichen Erkenntnissen sowie den Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher orientieren.**

### Wo stehen wir?

Die Land- und Ernährungswirtschaft hat kontinuierlich die Tierhaltung mit ständiger Begleitung von Wissenschaft, Forschung und Beratung weiterentwickelt. Dabei wurden im Entwicklungsprozess die Fragen der Wirtschaftlichkeit, der Ökologie, der Tiergesundheit, der Lebensmittelsicherheit und des Tierschutzes ständig nach dem neuesten Stand von Wissenschaft und Technik in Einklang gebracht.

Die Tierhaltung in Deutschland ist Teil der arbeitsteiligen und international verflochtenen Land- und Ernährungswirtschaft. Hoch technisierte und spezialisierte Produktionsweisen sind in Deutschland wie auch in anderen bedeutenden Produktionsländern der Welt Realität.

Mit knapp 23 Milliarden Euro trägt die tierische Erzeugung in Deutschland 45 Prozent des Produktionswertes der deutschen Landwirtschaft bei. Ein Blick in die deutsche Landwirtschaft zeigt ein heterogenes Bild hinsichtlich Betriebsstrukturen und Haltungsformen. In eine Reihe modern geführter Tierhaltungsbetriebe fließen kontinuierlich neueste wissenschaftliche Erkenntnisse ein. Hierbei stehen die bauliche und technische Ausrüstung, die Tiergesundheit, das Wohlbefinden der Tiere, die Ausschöpfung der Leistungspotenziale, das Management und die Rückverfolgbarkeit der Warenströme und damit die Sicherheit im Vordergrund. In der Praxis hängen das Wohlbefinden der Tiere und ihr Gesundheitsstatus entscheidend von der Qualität

des Managements ab. Größere Bestände und eine höhere Produktionsintensität stellen besondere Anforderungen an das Management. Betriebe müssen im Wettbewerb bestehen und daher wirtschaftlichen Erwägungen folgen. Tierhalter werden im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Kalkulation zur generationenübergreifenden Erhaltung ihrer Betriebe mit steigenden Anforderungen an eine tiergerechte Tierhaltung konfrontiert, die mit höheren Produktionskosten verbunden sind. Gegenüber den Abnehmern können häufig keine höheren Erzeugerpreise durchgesetzt werden, denn die Abnehmer können zwischen vielen Anbietern im In- und Ausland wählen.

Regionale Konzentrationsprozesse in der Tierhaltung und ökonomisch notwendige Wachstumsschritte in längerfristig stabile Betriebsstrukturen werden aufgrund ihrer Auswirkungen auf Mensch, Tier und Umwelt vielfach kritisch gesehen. Komplexe Handelsströme, u. a. in der Futtermittelkette, stellen Wirtschaft und Staat vor neue Herausforderungen.

Heute übliche Praktiken in der Tierhaltung, optimierte moderne Tierhaltungssysteme, die sich an den aktuellen ökonomischen, aber auch wissenschaftlichen und technischen Rahmenbedingungen orientieren, werden teilweise hinterfragt oder gänzlich abgelehnt. Insbesondere nichtkurative Eingriffe am Nutztier, die

Verwendung von Arzneimitteln oder die Verfütterung von Futtermitteln aus Übersee stehen in der Kritik.

Arzneimittel zur Leistungsförderung sind nicht zugelassen. Ferner bestehen strenge Vorgaben für den Einsatz von Arzneimitteln in der Nutztierhaltung. Dennoch zeigen Studien, dass in Teilen der Tierhaltung den Vorgaben nicht oder nicht genügend nachgekommen wird.

Das Lebensmittel- und Futtermittelrecht ist in der EU fast vollständig harmonisiert und gilt für alle Anbieter, auch Importeure, gleichermaßen. Rahmenbedingungen für den Tier- und Umweltschutz finden überwiegend ihren Ausgangspunkt auf EU-Ebene. Kontinuierlich erfolgen gesetzliche Überprüfungen und Veränderungen im Sinne des Tierschutzes. Im Ausnahmefall erlauben vereinbarte Übergangsfristen und Flexibilitätsklauseln innerhalb der 27 Mitgliedstaaten national abweichende Regelungen. Dies schließt auch den Bestandsschutz für bestehende Tierhaltungsanlagen ein. In Deutschland steht das Staatsziel Tierschutz im Vordergrund. Demzufolge werden auf Basis neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse am heimischen Markt gegebenenfalls höhere Standards erforderlich, die dann auch auf europäischer Ebene eingefordert werden. Bis dahin ist zu prüfen, ob anspruchsvollere Regelungen in Deutschland (wie z. B. in der Legehennenhaltung) zu einem

Standortnachteil innerhalb der EU führen oder ob mit Hilfe höherer Standards ökonomische Pioniervorteile erschlossen werden können. Darüber hinaus müssen Inlandsentscheidungen über höhere Standards berücksichtigen, dass Importware aus z. B. Drittstaaten trotzdem mit niedrigeren Standards auf dem deutschen Markt gehandelt werden dürfen, da Importbeschränkungen gegen internationale Handelsvereinbarungen verstoßen.

Staatliche Förderung unterstützt seit Jahren den Bau von Stallhaltungssystemen, die beim Tierwohl über die gesetzlichen Standards hinausgehen. Bislang werden diese insbesondere aufgrund höherer Betriebskosten nur in geringem Maße in Anspruch genommen. Damit höhere Betriebskosten mit höheren Erzeugerpreisen einhergehen, sind Vermarktungsketten erforderlich, die den höheren Tierwohlstandard glaubwürdig bis in die Ladentheke vermitteln und die Verbraucherinnen und Verbraucher objektiv über Kennzeichnung informieren.

## Was wollen wir erreichen?

1. Der rechtliche Rahmen für den Tiererschutz und die Tiergesundheit wird weiterentwickelt.
2. Die Haltungsbedingungen und das Tierhaltungsmanagement werden entsprechend den wissenschaftlichen Erkenntnissen weiter verbessert und dabei noch stärker an die Bedürfnisse der Tiere angepasst. Dazu gehört auch, dass der Arzneimitteleinsatz strikt auf die Behandlung von Krankheiten begrenzt und u. a. durch Hygienemaßnahmen reduziert wird. Sterblichkeitsraten in der Tierhaltung müssen weiter vermindert werden.
3. Ziel ist ein schneller Wissenstransfer von der Forschung in die Praxis der Land- und Ernährungswirtschaft. Für die Weiterentwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen wird prioritär Forschung betrieben.

# Wie handeln wir in den nächsten Jahren?

## Rechtlicher Rahmen

### EU

- **Weiterentwicklung der EU-Bestimmungen:** Auf EU-Ebene wird der rechtliche Rahmen auf Basis neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse und im Sinne der gesellschaftlichen Ansprüche weiterentwickelt. Hierzu gehören in einem nächsten Schritt z. B. die Einführung von Handlungsstandards für Puten. Darüber hinaus sind die Transportbestimmungen zu evaluieren und weiterzuentwickeln.
- **Freiwilliges EU-Tierwohllabel:** Das BMELV fordert bei der EU-Kommission die Entwicklung eines Rechtsrahmens für ein freiwilliges Tierwohllabel ein.

### National

- **Anpassung des deutschen Tierschutzgesetzes im Jahr 2012:** Die Verantwortung des Tierhalters für das Wohlergehen der Tiere wird als grundlegende Verpflichtung in das Tierschutzgesetz aufgenommen. Die betäubungslose chirurgische Ferkelkastration soll ab 2017 gesetzlich verboten sein. Für weitere nichtkurative Eingriffe werden Maßnahmen definiert, wenn entsprechende Alternativen vorhanden sind.
- **Nationale Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung:** Bis Ende 2012 werden für Mastkaninchen Mindestan-

forderung an tiergerechte Haltungssysteme festgelegt und die Verordnung dementsprechend ergänzt.

- **Änderung des deutschen Arzneimittelrechts 2012:** Die Länderbehörden sollen in Zukunft die Informationen über die Abgabemengen von pharmazeutischen Unternehmen an Tierärzte und die tatsächlichen Verbrauchsmengen von Antibiotika vollständig für Monitoring-Zwecke und damit für eine noch zielgerichtetere Überwachung nutzen können. Auch sollen Tierärzte verpflichtet werden, Nachweise über die Abgabe, Verschreibung und Anwendung bestimmter Arzneimittel auf Anforderung der zuständigen Behörde für Überwachungszwecke zu übermitteln. Ferner sollen die Tierärzte verpflichtet werden, sich noch stärker an den Antibiotikaleitlinien der Bundestierärztekammer sowie an dem Leitfaden für die orale Medikation zu orientieren. Bislang als Empfehlungen vorhandene Vorgaben in den Antibiotikaleitlinien sollen zukünftig rechtsverbindlich werden. Hierzu kann auch eine Beschränkung der Arzneimittelabgabe gehören.
- **Anpassung des nationalen Rechts an die neue EU-Schlachtverordnung 2012:** Dies betrifft insbesondere Betäubungsverfahren bei der Schlachtung, über die eine schmerzfreie und

sichere Betäubung gewährleistet werden. Schlachthofunternehmen wird ferner auferlegt, „Leitfäden für gute Praxis“ zu beachten und betriebspezifische Standardarbeitsanweisungen zu erstellen.

#### Umsetzung bestehenden Rechts

- **Impfen statt Töten:** Impfungen von Tieren gegen bestimmte Tierseuchen können im Handel zu Vermarktungsproblemen führen, wenn Handelspartner geimpfte Tiere bzw. Fleisch von geimpften Tieren zurückweisen. Das BMELV setzt sich daher international (u. a. Welttiergesundheitsorganisation), in der EU und auch national für eine Akzeptanz des Fleisches von Tieren ein, die mit identifizierbaren Impfstoffen gegen bestimmte Tierseuchen geschützt werden. Somit kann die Abkehr von der Tötung als Hauptinstrument der Tilgung von Tierseuchen (z. B. der Schweinepest) forciert werden.
- **Umsetzung von EU-Recht:** Auf EU-Ebene fordert das BMELV mit Nachdruck die Umsetzung des ab 2012 geltenden Verbots der Haltung von Legehennen in nicht ausgestalteten Käfigen. Deutschland hat dieses Verbot im Sinne des Tierschutzes bereits 2010 umgesetzt. Deutschland fordert die EU-Kommission auf, über zeitnahe und effiziente Kontrollen in den Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass

die getroffenen Vereinbarungen aus dem Jahr 1999 EU-weit ohne Ausnahme umgesetzt werden. Das gleiche gilt für die vereinbarten Regelungen zur verpflichtenden Gruppenhaltung bei Sauen ab 2013 in der EU.

- **Vollzug in den Ländern:** Das BMELV wird bei den zuständigen Ländern darauf hinwirken, den Vollzug bestehenden Rechts bei Tierschutz und Tiergesundheit sicherzustellen.

#### Lösungsorientierter Diskussionsprozess

- **Ausstieg aus nichtkurativen Eingriffen:** Das BMELV wird zur Erarbeitung von Lösungsansätzen für offene und schwierige Fragestellungen im Bereich Tierschutz und Tiergesundheit Diskussionsprozesse durchführen. Zwischen Vertretern der Land- und Ernährungswirtschaft, des Tierschutzes, der Tierärzteschaft, des Verbraucherschutzes, der Wissenschaft und Behörden sollen beispielsweise praktikable Wege zum Ausstieg aus weiteren nichtkurativen Eingriffen (u. a. Kupieren von Schwänzen bei Schweinen, Kürzen von Schnäbeln bei Geflügelhaltung) erarbeitet werden.

#### Fachprogramme

- **Nachhaltige Tierhaltung fördern:** Das BMELV entwickelt 2012 ein Programm mit Fördermaßnahmen

für nachhaltige Tierhaltung, das in der Gemeinschaftsaufgabe verankert werden soll. Mit diesem Programm sollen Betriebe mit landwirtschaftlicher Tierhaltung in der GAK nur noch gefördert werden, die über die gesetzlich definierten Standards hinaus einen besonderen Beitrag u. a. zum Verbraucher-, Tier-, Umwelt- und Ressourcenschutz leisten.

- **Investitionsförderung:** Weitere investive Förderungen erfolgen im Rahmen von Maßnahmen (z. B. Bürgschaften), die auch in anderen Wirtschaftsbereichen üblich sind.
- **Bundesprogramm Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft (BÖLN):** Die Förderung von Demonstrationsvorhaben wird fortgesetzt.

#### Prioritäre Forschung und Wissenstransfer

Der Forschungsschwerpunkt zu Nutztieren in der Ressortforschung und der Hochschulforschung wie auch die Umsetzung der Ergebnisse in die praktische Anwendung werden ausgebaut:

- **Ausstieg aus nichtkurativen Eingriffen:** Es sind Lösungsansätze in der Zucht, Fütterung und Haltung zu erforschen, die Möglichkeiten zum Ausstieg aus nichtkurativen Eingriffen in der Tierhaltung aufzeigen.

- **Tiertransport und Schlachtung:** Es wird weiterhin an Lösungsansätzen gearbeitet, die das Wohlbefinden der Tiere beim Transport weiter verbessern (u. a. Tränke, Futter, Luft, Wärme). Auch bei der Schlachtung (z. B. wirkungsvolle Betäubung) werden verbesserte Bedingungen für die Tiere erforscht.
- **Tierwohl:** Im Rahmen des Innovationsprogramms des BMELV wird der Aufbau eines marktgerechten, stufenübergreifenden Tierwohl-Programms in der Schweinefleischkette gefördert. Das Konzept orientiert sich an Kernforderungen für mehr Tierwohl, wie Platzangebot, Beschäftigung und Verzicht auf die Kastration ohne Schmerzausschaltung.
- **Praktische Anwendung von Tierschutzindikatoren:** Das BMELV verfolgt Wege, wie Tierschutzindikatoren in der Praxis genutzt werden können. Wenn sie im Rahmen eines vernetzten Monitorings u. a. am Schlachthof erhoben werden, können sie zur Verbesserung des Managements an den Tierhalter zurückfließen.

# Handlungsfeld 4

## Lebensmittelsicherheit gewährleisten und Transparenz für Verbraucher erhöhen

**Verbraucherpolitisches Handeln muss den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung sicherstellen, den Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Täuschung gewährleisten sowie eine sachgerechte und objektive Information der Öffentlichkeit ermöglichen.**

### Wo stehen wir?

Eine große Vielfalt an Lebensmitteln aus aller Welt kommt in Deutschland bei den gut 81 Millionen Verbraucherinnen und Verbrauchern auf den Tisch. Essen und Trinken sind Teil unserer Kultur, unserer täglichen Lebenswelt und verbunden mit Freude und Genuss.

In Deutschland ist es für alle möglich, sich eigenverantwortlich gesund zu ernähren, sich ausreichend zu bewegen und so gesund zu leben. Dennoch nehmen wie in den anderen Industrienationen Krankheiten zu, die durch eine unausgewogene Ernährung und zu wenig Bewegung begünstigt werden. Insgesamt sind in Deutschland mittlerweile viele Menschen übergewichtig oder fettleibig (Männer ca. 66 Prozent, Frauen ca. 51 Prozent, Kinder ca. 15 Prozent).

Das BMELV und das BMG haben einen Nationalen Aktionsplan „IN FORM – Deutschlands Initiative für gesunde Ernährung und mehr Bewegung“ initiiert. Hier werden die Bedeutung u. a. einer gesunden Ernährung und ausreichender Bewegung für die eigene Gesundheit vermittelt, Empfehlungen zum Ernährungs- und Bewegungsverhalten gegeben und Strukturen zur Erleichterung eines gesunden Lebensstils geschaffen.

In Deutschland – aber auch weltweit gesehen – werden jährlich große Mengen an wertvollen Lebensmitteln auf allen Stufen der Wertschöpfungskette weggeworfen. Gründe hierfür sind beispielsweise hohe Anforderungen an Frische und Aussehen, ungeplante Einkäufe und unzureichendes Wissen von Verbraucherinnen und Ver-

braucher über die optimale Lagerung und Haltbarkeit von Lebensmitteln.

In der Lebensmittelsicherheit ist in der EU und Deutschland ein hoher Standard erreicht, der u. a. durch ein umfassendes Lebensmittelrecht gewährleistet ist. Aus Drittländern importierte Lebensmittel unterliegen den gleichen Gesundheits- und Hygieneauflagen wie Produkte, die in der EU erzeugt werden. Es ist primäre Aufgabe und Verantwortung der Wirtschaftsbeteiligten, alle Vorschriften (Höchstmengen für Kontaminanten, Leitlinien zur guten Herstellungspraxis) einzuhalten. Die Lebensmittelüberwachung führt hierzu risikoorientierte Kontrollen durch. Mit dem novellierten Verbraucherinformationsgesetz werden in Zukunft Verbraucherinnen und Verbraucher noch schneller, umfassender und kostengünstiger über die in den Behörden vorliegenden Erkenntnisse informiert.

Die Lebensmittelkennzeichnung ist im EU-Recht weitestgehend einheitlich geregelt. Die Vorschriften sind darauf ausgerichtet, Transparenz über Zutaten, Nährwerte etc. herzustellen und irreführende Aufmachung oder Aussagen zu unterbinden. Besondere Herkünfte, Spezialitäten und Bioprodukte können nach EU-einheitlichen Kriterien mit einer geschützten Kennzeichnung beworben werden. Darüber hinaus werden Verbrau-

cherinnen und Verbraucher über privatwirtschaftliche Siegel oder anderweitige Informationsmittel über besondere Qualitäten des Produkts oder des Herstellungsprozesses informiert.

Mit der neuen EU-Lebensmittelinformationsverordnung aus dem Jahr 2011 wird die Transparenz für die Verbraucherinnen und Verbraucher künftig verbessert. Sie schafft u. a. eine Verpflichtung zur Nährwertkennzeichnung auf der Verpackung, enthält Vorschriften zur besseren Lesbarkeit sowie zur klaren Kennzeichnung von Lebensmittelimitaten. Auch wird eine Pflicht zur Kennzeichnung von Allergenen für unverpackte Lebensmittel eingeführt.

Beim täglichen Einkauf wird als selbstverständlich vorausgesetzt, dass Lebensmittel hochwertig, immer verfügbar und sicher sind. Preisbewusstes Einkaufen gehört zur guten Haushaltsführung. Für spezielle Qualitäten oder erwartete Zusatznutzen (z. B. Gesundheit, Umweltschutz, regionale Kreisläufe) werden dabei auch höhere Preise gezahlt.

Im grundsätzlich gesättigten Lebensmittelmarkt wenden die Anbieter differenzierte Vermarktungsstrategien an, um ihre Absatzchancen zu verbessern. Verbraucherinnen und Verbraucher bewerten diese Vielfalt und deren Kenn-

zeichnung grundsätzlich positiv. Manche sehen sich allerdings mit der Vielzahl der Siegel und Werbeaussagen (z. B. über 100 verschiedene Regionalinitiativen) überfordert. Andere wiederum fordern eine möglichst ausführliche Deklaration von Produktqualitäten und Herstellungsprozessen und fordern, dass weitere Siegel eingeführt werden.

Auf mögliche Risiken in Lebensmitteln reagieren Verbraucherinnen und Verbraucher zu Recht sehr sensibel. Zum Teil zweifeln sie daran, dass die Lebensmittel die versprochenen Qualitäts- und Sicherheitsstandards einhalten. Ihnen erscheinen die Produktionsprozesse nicht transparent genug und sie fühlen sich verunsichert oder durch manche Werbeaussagen gar getäuscht.

Generell sind nach dem Lebensmittelrecht irreführende Bezeichnungen, Angaben oder Aufmachungen verboten. Ob eine Darstellung irreführend ist, kann im Einzelfall durch die zuständigen Behörden und die Rechtsprechung geklärt werden. Das BMELV fördert das Internetportal „[www.lebensmittelklarheit.de](http://www.lebensmittelklarheit.de)“ des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V.

Die geltenden EU-Regelungen zur Kennzeichnung von Gentechnik bei Lebensmitteln erfassen nicht alle Produktionsprozesse. Verbraucherinnen und Verbraucher können beispielsweise nicht erkennen, ob tierische Erzeugnisse wie Milch, Fleisch oder Eier von Tieren stammen, die mit gentechnisch veränderten Futtermitteln gefüttert wurden.

In Deutschland hat das BMELV eine gesonderte Kennzeichnung für Lebensmittel initiiert, die „ohne Gentechnik“ (z. B. ohne GVO-Futtermittel) produziert werden.

Gesetzesverstöße bei der Lebensmittelherstellung in den vergangenen Jahren haben immer wieder gezeigt, dass die Effektivität der Futtermittel- und Lebensmittelkontrolle der dafür zuständigen Länder und die Koordination des Risikomanagements in Deutschland verbessert werden muss. Mit dem Aktionsplan Verbraucherschutz in der Futtermittelkette wurden die Sicherheitsstandards in der Futtermittelkette deutlich erhöht und identifizierte Schwachstellen beseitigt. Die Organisation der Lebensmittelsicherheit und des Risikomanagements in Deutschland steht aber weiter im Fokus.

## Was wollen wir erreichen?

1. Das Bewusstsein für ausgewogene Ernährung soll gestärkt werden.
2. Die Transparenz in der Lebensmittelkette soll weiter verbessert werden. Verbraucherinnen und Verbraucher sollen sich ein realistisches Bild über Erzeugung, Verarbeitung und Behandlung von Lebensmitteln machen können.
3. Die Strukturen der Lebensmittelüberwachung müssen verbessert werden, um sowohl den Anforderungen der zunehmend international agierenden Lebensmittelwirtschaft als auch der kleineren mittelständisch geprägten Unternehmen gerecht werden zu können.

## Wie handeln wir in den nächsten Jahren?

### Rechtlicher Rahmen

#### EU

- **Obligatorische Prozesskennzeichnung gentechnisch veränderter Organismen (GVO):** Das BMELV strebt eine obligatorische Prozesskennzeichnung auf EU-Ebene für den Einsatz von GVO zur Schaffung einer umfassenden Verbrauchertransparenz an, demzufolge in der Lebensmittelproduktion jeglicher Einsatz gentechnischer Verfahren zu kennzeichnen wäre. Das schließt die Kennzeichnung von Produkten ein, die mit Hilfe gentechnischer Methoden erzeugt werden, wie Vitamine, Aminosäuren und Enzyme.

#### National

- **Anpassung von Regelungen an neues EU-Recht:** Eine Reihe von Kennzeichnungsregelungen ist auf der Basis der neuen Lebensmittelinformationsverordnung in den nächsten Jahren auf nationaler Ebene zu prüfen und ggf. an EU-Recht anzupassen; beispielsweise sollen sich Verbraucherinnen und Verbraucher am Verkaufspunkt (z. B. in Bäckereien, Gaststätten, Kantinen) zutreffend über enthaltene Allergene informieren können.

#### Bessere Durchsetzung bestehenden Rechts

- **Stärkung der Lebensmittelüberwachung:** Das BMELV erarbeitet mit den Ländern gemeinsame Maßnahmen

zur Stärkung der Lebensmittelüberwachung.

- **Effizientere Zusammenarbeit von Bund und Ländern beim Krisenmanagement:** Dazu werden eine Stärkung der Kompetenzen des Bundes sowie eine Neuausrichtung des nationalen Krisenmanagements gehören. Bestandteile werden ein nationaler Krisenstab und die Einrichtung einer Task-Force (Bund-Länder-EU) sein.

#### Lösungsorientierte Dialogprozesse

- **Initiative „Klarheit und Wahrheit bei der Aufmachung und Kennzeichnung von Lebensmitteln“:** Die Erfahrungen aus und mit der Internetseite „[www.lebensmittelklarheit.de](http://www.lebensmittelklarheit.de)“ werden umfassend ausgewertet und daraus ggf. Vorschläge für eine verbesserte Aufmachung von Lebensmitteln sowie ggf. erforderliche rechtliche Schritte abgeleitet. Es wird ein **Verhaltenskodex der Wirtschaft zur Aufmachung und Kennzeichnung von Lebensmitteln** angestrebt, um Irreführung zu vermeiden.

#### Initiativen, Fachprogramme und Projekte

- **Nationaler Aktionsplan „IN FORM - Deutschlands Initiative für gesunde Ernährung und mehr Bewegung“:** Das BMELV wird diese Initiative bis 2020 weiterführen. Es gilt vor allem, Kinder und Jugendliche über gesunde Ernährung aufzuklären. Das erfolgt durch frühkindliche, schulische und außerschulische Bildungsmaßnahmen. Ferner sollen Angebote für eine gesunde Ernährung weiter ausgebaut werden (z. B. auf Basis der Leitfäden mit Qualitätsstandards zur bedarfsgerechten Verpflegung in Betrieben, Schulen oder stationären Senioreneinrichtungen).
- **Verbraucherkommunikation:** Das BMELV wird Bildungsmaßnahmen fördern, die u. a. dazu beitragen, das Wissen der Verbraucherinnen und Verbraucher über Lebensmittel zu stärken, wissenschaftliche Erkenntnisse besser zu verbreiten und die Herausforderungen und Zielkonflikte der landwirtschaftlichen Produktion und der Lebensmittelkette zu vermitteln.

- **Kriterien für ein freiwilliges bundesweites Regionalsiegel:** Das BMELV erarbeitet Kriterien, um mehr Klarheit bei der Vielzahl der Regionalsiegel zu schaffen. Darauf aufbauend ist ein Modellprojekt vorgesehen, um ein entsprechendes Dachzeichen mit einem unabhängigen Träger umzusetzen und zu evaluieren.
- **Wertschätzung von Lebensmitteln:** Das BMELV erwartet im ersten Quartal 2012 die Ergebnisse der Studie zur „Ermittlung der weggeworfenen Lebensmittelmengen und Vorschläge zur Verminderung der Wegwerfrate bei Lebensmitteln in Deutschland“. Darauf aufbauend wird eine längerfristig angelegte Kampagne zur Verbraucherinformation durchgeführt, um die Wegwerfrate von Lebensmitteln zu verringern. Darüber hinaus sollen in einem Dialog mit den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen und Wirtschaftsakteuren weitere Möglichkeiten zur Eindämmung der Lebensmittelabfälle im Bereich der Erzeugung, Verarbeitung und des Handels gesucht

werden, die in die Praxis umgesetzt werden können.

#### **Prioritäre Forschung und Wissenstransfer**

- **Forschungsprojekte für eine gesunde Ernährung:** Es wird vorrangig zu untersuchen sein, welche Faktoren zu Übergewicht führen und Essverhalten beeinflussen und ernährungsmitbedingte Krankheiten verursachen. Ferner ist die Wirksamkeit der derzeitigen Präventionsansätze zu überprüfen. Es gilt auch, besser zu verstehen, welchen Einfluss Lebensstil und Ernährung auf die Gesundheit haben und welche Wechselwirkungen bestehen. Die Ergebnisse müssen in der Verbraucherkommunikation für eine gesunde Ernährung berücksichtigt werden.

# Handlungsfeld 5

## Welternährung sichern und faire Handelsbedingungen gewährleisten

**Agrarpolitisches Handeln muss einerseits die Ernährungssicherheit in der EU sicherstellen und andererseits helfen, die weltweite Ernährungssituation zu verbessern. Ferner dürfen agrarpolitische Maßnahmen in der EU nicht dazu beitragen, den Zugang zu Nahrung in armen Ländern zu behindern.**

### Wo stehen wir?

Unter Ernährungssicherheit in der Welt verstehen wir, dass alle Menschen zu jeder Zeit ausreichend und ausgewogen mit Nahrung versorgt sind. Nach Schätzungen der Weltlandwirtschafts- und Ernährungsorganisation (FAO) hungern aber immer noch etwa eine Milliarde der sieben Milliarden Menschen auf der Welt, vorwiegend in Asien, gefolgt von Afrika. Diese Situation wird sich mit dem zu erwartenden Bevölkerungswachstum – insbesondere in den am meisten vom Hunger bedrohten Regionen – weiter verschärfen.

Die Ursachen liegen häufig in den politischen und wirtschaftlichen Strukturen dieser Länder selbst begründet. Eine Lösung liegt in guter Regierungsführung

(good governance). Daher müssen in den Hungerregionen vorwiegend demokratisch gewählte Regierungen stabilisiert werden und die Staatsstrukturen durch sozialen Frieden abgesichert werden.

Der überwiegende Teil der Hungernden in der Welt lebt auf dem Lande. Ressourcen zur Produktion, insbesondere Wasser und fruchtbarer Boden, sind knapp. Erträge in Entwicklungsländern sind trotz zum Teil bester Standortvoraussetzungen sehr niedrig. Ein hoher Anteil der landwirtschaftlichen Produktion geht durch Verluste im Produktionsprozess, außerdem durch Nachernteverluste und zudem noch im Handel verloren. Aufgrund von Mängeln in der Infrastruktur sind Erzeuger teilweise nur unzureichend an lokale,

regionale und internationale Märkte angebunden. Die Einführung verbesserter Produktionsmethoden wird durch mangelnden Zugang zu Kapital, Information und Beratungsleistung behindert. Auch fehlen Landwirten in armen Ländern oftmals verbriefte Landrechte, die von Investoren folglich nicht beachtet werden müssen. Die Produktivität und Produktion könnten durch ressourcenschonende Landbewirtschaftung, wirksameren Schutz von Landrechten, Zugang zu Wasser, Bildung, Kapital sowie Nutzung regionaler und überregionaler Märkte erheblich gesteigert werden.

Eine Reihe von Nichtregierungsorganisationen verknüpft mit dem Thema „Welthunger“ ihre Kritik am liberalisierten Welthandel, der von den reichen Industrieländern zu Lasten armer Staaten dominiert und forciert werde. Wissenschaft und Marktrealitäten belegen, dass freier und fairer Welthandel – auch der Agrarhandel – zum Wohlfahrtsgewinn aller Beteiligten beiträgt.

Als Beispiel für Wohlfahrtsgewinne aus dem Welthandel dienen die BRIC-Staaten (insbesondere Brasilien neben Russland, Indien und China), die durch Ausdehnung ihrer Exporte schon seit geraumer Zeit als gewichtige Größen in der Weltwirtschaft anzusehen sind. In diesen Staaten wächst der Wohlstand und es entsteht nachhal-

tige Kaufkraft für Qualitätsprodukte. Dabei nimmt auch für Deutschland die Bedeutung der BRIC-Staaten zu: So haben sich von 2000 bis 2010 die Exporte der Land- und Ernährungswirtschaft im Wert nahezu verdreifacht, wenn auch der Wert der Importware nach Deutschland mehr als das Doppelte der Exporte beträgt.

Obwohl die deutsche Land- und Ernährungswirtschaft insgesamt betrachtet überwiegend Handel mit Mitgliedstaaten der EU (77 Prozent der Agrarexporte) betreibt, wächst die Bedeutung des Drittlandhandels.

Für die Entwicklungsländer ist Deutschland ein wichtiger und offener Absatzmarkt; die Agrarimporte aus den Entwicklungsländer übersteigen die Exporte deutlich. Außerhalb der EU erfolgen Exporte überwiegend in Staaten mit kaufkräftigen Verbraucherschichten.

In der EU-Agrarpolitik wurden handels- und wettbewerbsverzerrende Maßnahmen deutlich abgebaut. So gehören produktionsbezogene Subventionen weitgehend der Vergangenheit an und Exporterstattungen spielen nur noch eine untergeordnete Rolle (Budgetvergleich: 1993: 10,2 Milliarden Euro für zwölf Mitgliedstaaten; 2011: 169 Millionen Euro für 27 Mitgliedstaaten).

Zunehmende Schwankungen der Agrarrohstoffpreise und der steigende Preistrend haben verschiedenste Ursachen. Überwiegend erklären bestehende und erwartete Rohstoffknappheiten die hohen Rohstoffpreise und das wachsende Interesse der Finanzmärkte. Grundsätzlich trägt Finanzkapital in Warentermingeschäften (zentrale Handelsplätze sind USA und China) zur Risikoabsicherung vieler Landwirte und auch zur weltweiten Preisstabilisierung bei. Kurzzeitig aber verstärken Zu- oder Abfluss von externem Finanzkapital (Spekulation) sowie mangelnde Markttransparenz die Preisschwankungen der Agrarrohstoffe, ein Phänomen, das seit 2005 zu beobachten ist. Auch Exportverbote großer Exportländer verringern die Ernährungssicherheit weltweit und verstärken Preisausschläge.

Auch die Ressourcensicherungspolitik wichtiger Nationen (z. B. Exportbeschränkungen) zu Zeiten hoher Agrarrohstoffpreise erschwert den Zugang zu Nahrungsmitteln für arme Bevölkerungsschichten in der Welt.

Mit Blick auf den Welthunger gibt es auch kritische Stimmen zu der steigenden Nachfrage nach Biokraftstoffen (144 Millionen Tonnen der Weltgetreideernte bzw. über sechs Prozent im Jahr

2010), da diese Nachfrage ebenfalls zu steigenden Agrarrohstoffpreisen führt.

Wichtige Voraussetzungen für die Beurteilung der Problematik sind aktuelle und zuverlässige Marktinformationen und damit einhergehend ein Mindestmaß an Markttransparenz über die Funktionsweise sowohl physischer als auch spekulativer Märkte.

Diverse Nichtregierungsorganisationen verweisen mit Blick auf den Welthunger auch auf den zu hohen Fleischkonsum in Deutschland bzw. Europa, blenden dabei aber die Nachfragetrends der Schwellenländer und damit die globalen Mengenverhältnisse aus. Fakt ist, dass mit wachsendem Wohlstand einer Gesellschaft der Fleischkonsum und die Nachfrage nach tierischen Produkten steigt. So hat sich z. B. in China der Fleischverbrauch pro Kopf in den vergangenen zwanzig Jahren verdreifacht. Global gesehen wird die Nachfrage nach Tierfutter deutlich ansteigen, dies belegen auch die Schätzungen der FAO. Der FAO zufolge muss mit Blick auf das weltweite Bevölkerungswachstum (über neun Milliarden Menschen bis 2050) die Produktion weltweit um 70 Prozent gesteigert werden. In den Entwicklungsländern muss bis 2050 die Produktion verdoppelt werden.

## Was wollen wir erreichen?

1. Deutschland wahrt das „Menschenrecht auf Nahrung“ und setzt sich auf internationaler Ebene für eine weitere Verbesserung des Zugangs zu Nahrung sowie die Beachtung von Landrechten ein.
2. Wissens- und Techniktransfer bei Landwirten in Entwicklungsländern steigert die nachhaltige Produktion und die Produktivität. Die Rahmenbedingungen für private und öffentliche Investitionen in Land- und Ernährungswirtschaft sowie in die ländliche Infrastruktur und Wirtschaft müssen verbessert werden.
3. Die Transparenz auf internationalen Agrarrohstoffmärkten und den Finanzmärkten sollte erhöht werden, um exzessiven Preisschwankungen zu begegnen.

## Wie handeln wir in den nächsten Jahren?

### Rechtlicher Rahmen

#### Internationale Ebene

■ **Freiwillige Leitlinien zum Recht auf Nahrung:** Das BMELV unterstützt finanziell den Umsetzungsprozess der freiwilligen Leitlinien zum Recht auf Nahrung durch die FAO. Diese Leitlinien sollen die Rahmenbedingungen für verantwortungsvolle Investitionen in die Landwirtschaft sichern. Das BMELV unterstützt auch, dass freiwillige Leitlinien zur „verantwortungsvollen Verwaltung von Landressourcen“ festgelegt werden. Im Vordergrund steht, in Entwicklungsländern der heimischen Bevölkerung Eigentums- und Nutzungsrechte zu sichern.

■ **WTO-Abkommen:** Das BMELV unterstützt das Ziel eines ambitionierten und ausgewogenen Abschlusses der Doha-Entwicklungsrunde. Im Agrarbereich sollen hier die Agrarzölle weiter gesenkt werden (in Industrieländern stärker als in Entwicklungsländern). Am wenigsten entwickelte Länder sind von Liberalisierungsschritten ausgenommen, sollen aber nahezu vollständig zoll- und quotenfreien Marktzugang erhalten. Alle Formen von Exportsubventionen (z. B. Exportkredite USA) sollen abgeschafft werden. Handelsverzerrende Agrarsubventionen sollen deutlich gesenkt werden. Entwicklungsländern soll weiter ein

Schutzmechanismus eröffnet werden, der es ihnen erlaubt, bei Gefährdung ihrer Agrarerzeuger durch Importe ihre Zölle zum Schutz zeitweise anzuheben. Derzeit ist offen, wann die Doha-Runde abgeschlossen wird.

- **Bilaterale Handelsabkommen:** Das BMELV unterstützt den Abschluss bilateraler partnerschaftlicher Handelsabkommen mit entwicklungspolitischer Zielsetzung für AKP-Staaten. Diesen Staaten wird von EU-Seite nahezu vollständig zoll- und quotenfreier Marktzugang eingeräumt, während die AKP-Staaten auf ihre sensiblen Produkte, z. B. Rohrzucker und Milch, weiterhin Zölle erheben dürfen.
- **Marktzugang für die am wenigsten entwickelten Länder (LDC):** Das BMELV unterstützt den Ansatz der EU, dass für LDC im Rahmen des „Allgemeinen Präferenzabkommens“ unbegrenzt quoten- und zollfreier Marktzugang für „Alles außer Waffen“ gewährt wird, gleichzeitig diese aber selbst Zölle erheben dürfen.
- **Regulierung der Finanzmärkte:** Die Bundesregierung unterstützt die Initiative der G20, den weltweiten Warenterminhandel im agrarischen Finanzmarkt strenger zu regulieren. So sollen übermäßige Preisschwankungen an Rohstoffmärkten, die nicht durch fundamentale Marktentwicklungen begründet sind, eingedämmt werden.

Darüber hinaus müssen die Kompetenzen und die Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden so ausgestaltet werden, dass möglichem Marktmissbrauch gezielt und effizient begegnet werden kann. Darüber hinaus muss auf Exportverbote verzichtet werden.

- **Transparenz in Agrarrohstoffmärkten:** In einem ersten Schritt soll ein internationales Agrar-Markt-Informationssystem für physische Märkte eingeführt werden.

#### EU-Ebene

- **Finanzmärkte regulieren:** Eine strengere Regulierung der Finanzmärkte, zu denen auch die Warenterminmärkte und der sog. OTC-Handel (over the counter) für Agrarrohstoffe gehören, wird unterstützt. Die Legislativvorschläge der EU-Kommission umfassen neben der Forderung nach mehr Transparenz im börslichen und außerbörslichen Finanzmarktgeschehen eine Reihe von Maßnahmen zur Bekämpfung von Marktmissbrauch und zur Stärkung sowie besseren Koordinierung der Finanzmarktaufsicht (Einführung von Positionslimits). Als wichtige Orientierungsbasis dienen die von der Finanzmarktaufsichtsbehörde in den USA beschlossenen Regelungen, die z. B. regelmäßige Berichtspflichten über das Marktgeschehen als auch Positionslimits für bestimmte sensible

Agrargüter vorsehen. Gleichwohl muss den spezifischen Gegebenheiten der EU-Warenterminmärkte und der Funktionsweise unseres Finanzaufsichtssystems Rechnung getragen werden.

- **Exporterstattungen abschaffen:** Das BMELV unterstützt die EU-Kommission, den Weg der Marktorientierung im Rahmen der GAP fortzuführen und drängt auf Abschaffung der produktionsbezogenen Subventionen in allen Mitgliedstaaten. Ferner sollten alle Formen von Exportsubventionen im internationalen Rahmen abgeschafft werden. Daher fordert das BMELV, auf EU-Ebene auf dauerhafte Exporterstattungen zu verzichten und für 2013 die Budgetlinie auf null zu setzen.

#### Kooperationsprojekte

- **Ressourcenschonende Produktion fördern:** Das BMELV wird seine internationalen Aktivitäten in den nächsten Jahren auf zentrale Partnerländer strategisch neu ausrichten. Das BMELV hat eine Reihe von bilateralen Kooperationsprojekten entwickelt, die zum Teil unter Beteiligung deutscher Unternehmen über Private-Public-Partnership-Ansätze in ausgewählten Ländern die Ernährungskrise überwinden bzw. die Hungerproblematik abmildern sollen. Landwirtschaftliche

Demonstrationsbetriebe (z. B. Äthiopien) zeigen, wie über moderne und ressourcenschonende Landbewirtschaftung vor Ort die Nahrungsmittelproduktion gesteigert werden kann. Fachkräfte versetzen über Aus- und Weiterbildung die Partner in die Lage, eigenständig die aufgezeigten Produktionsweisen in ihre landwirtschaftliche Praxis umzusetzen. Darüber hinaus finden hochrangige Regierungsberatungsprojekte statt. In den Folgejahren wird das Budget des BMELV für dieses Bundesprogramm aufgestockt und das Engagement in Schwellen- und Entwicklungsländern ausgebaut. Zudem erfolgt eine enge Abstimmung mit dem BMZ in Fragen der Projektarbeit zur Verbesserung der Welternährung. Über dem bilateralen Treuhandfonds werden in ausgewählten Ländern Projekte mit beispielhaften Ansätzen zur Förderung der Landwirtschaft, der ländlichen Räume und gesunden Ernährung durchgeführt (z. B. Afghanistan, Kenia, Tansania und Sierra Leone).

- **Horizontale Projekte zur Ernährungssicherung:** Mit der FAO sollen diese Projekte in Entwicklungsländern helfen, indirekte Landnutzungsänderungen, die zu einer Beeinträchtigung der Ernährungssicherheit in den Familienhaushalten führen, zu vermeiden.

## Konferenzen

- **Global Forum for Food and Agriculture (GFFA-Konferenzen):** Im Rahmen der jährlichen GFFA-Konferenzen in Berlin wird sichergestellt, dass dem Thema „Ernährungssicherung“ ausreichendes Gewicht eingeräumt wird.
- **Konferenzen zur Politik gegen den Hunger:** Das BMELV wird in regelmäßigen Abständen entsprechende Konferenzen durchführen.

## Prioritäre Forschung und Wissenstransfer

- **Ernährungssicherung in Entwicklungs- und Schwellenländern:** Das BMELV erarbeitet Konzepte für eine standortangepasste und auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Land- und Ernährungswirtschaft zur Politik- und Praxisberatung. Die Umsetzung erfolgt in enger Zusammenarbeit mit dem BMZ. Darüber hinaus werden verstärkt Mittel für bi- und trilaterale Forschungs- und Beratungsprojekte zur Welternährung bereitgestellt.

# Abkürzungsverzeichnis

<b>AKP</b>	Internationale Organisation von zur Zeit 79 Staaten in Afrika, in der Karibik und im Pazifik
<b>BLE</b>	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
<b>BMELV</b>	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
<b>BMG</b>	Bundesministerium für Gesundheit
<b>BMU</b>	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
<b>BMVBS</b>	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
<b>BMZ</b>	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
<b>BNatSchG</b>	Bundesnaturschutzgesetz
<b>ÖLN</b>	Bundesprogramm Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft
<b>BRIC-Staaten</b>	Brasilien – Russland – Indien – China
<b>EEG</b>	Erneuerbare-Energien-Gesetz
<b>EHEC</b>	Enterohämorrhagische Escherichia coli sind bestimmte krankheitsauslösende Stämme des Darmbakteriums Escherichia coli.
<b>EU</b>	Europäische Union

<b>FAO</b>	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen)
<b>FFH-Gebiete</b>	Gebiete, die für das Schutzgebietssystem „Natura 2000“ ausgewählt wurden
<b>GAK</b>	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
<b>GAP</b>	Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union
<b>GFFA</b>	Global Forum for Food and Agriculture
<b>GVO</b>	Gentechnisch veränderter Organismus
<b>IMAG</b>	Interministerielle Arbeitsgruppe
<b>LDC</b>	Least Developed Countries (am wenigsten entwickelte Länder)
<b>NEC-Richtlinie</b>	Richtlinie für nationale Emissionshöchstgrenzen für bestimmte Luftschadstoffe
<b>OTC</b>	Over The Counter: nicht an der Börse gehandelte Derivate oder andere Wertpapiere, es liegt keine öffentlich zugängliche Information vor.
<b>vTI</b>	Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei

**Herausgeber**

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und  
Verbraucherschutz  
Referat Öffentlichkeitsarbeit, Internet  
11055 Berlin

**Text**

BMELV

**Stand**

Januar 2012

**Gestaltung**

design.idee, büro\_für\_gestaltung, Erfurt

**Druck**

BMELV

**Fotos**

Archiv BMELV/Walkscreen; agrarfoto.com; ©BLE, Bonn: Thomas Stephan; BMELV/Quabbe+Tessmann; aid infodienst/Foto/P. Meyer; BMELV/Michael Reitz; picture-alliance/dpa; Landpixel.de; GTZ/Markus Kirchgessner; Holger Mombrei/www.fotos-aus-der-luft.de; www.warensortiment.de; www.messergroup.com © contrastwerkstatt; © Gina Sanders; © Stihl024; © Christian Pedant; © Gerisch; © Tom-Hanisch.de; © Dominique VERNIER; © Liaurinko; © contrastwerkstatt; © runzelkorn; © Miriam Böttner; © Ronen; © Digitalpress; © roza (*alle Fotolia.com*)

**Diese und weitere Publikationen des BMELV können Sie kostenlos bestellen:**

Internet: [www.bmelv.de](http://www.bmelv.de) → Service → Publikationen  
E-Mail: [publikationen@bundesregierung.de](mailto:publikationen@bundesregierung.de)  
Fax: 01805-77 80 94  
(Festpreis 14 Ct/Min, abweichende Preise a. d. Mobilfunknetzen möglich)  
Tel.: 01805-77 80 90  
(Festpreis 14 Ct/Min, abweichende Preise a. d. Mobilfunknetzen möglich)  
Schriftlich: Publikationsversand der Bundesregierung  
Postfach 48 10 09 | 18132 Rostock

**Weitere Informationen finden Sie im Internet unter [www.bmelv.de](http://www.bmelv.de)**

Diese Broschüre wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Schrift dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.