



**CEDR**

Comité européen de droit rural  
European Council for Rural Law  
Europäische Gesellschaft für  
Agrarrecht und das Recht des  
ländlichen Raums

**Congrès européen de droit rural – 20–23 septembre 2017  
Lille (France)**

**European Congress on Rural Law – 20–23 September 2017  
Lille (France)**

**Europäischer Agrarrechtskongress – 20.-23. September 2017  
Lille (Frankreich)**

organisé sous la direction du C.E.D.R.  
par l'Association Française de Droit Rural  
organised under the direction of the C.E.D.R.  
by the by the French Association for Rural Law  
organisiert unter der Leitung des C.E.D.R.  
durch die Französische Gesellschaft für Agrarrecht

**Commission/Kommission III**

**Rapport national pour/National report/Landesbericht  
Deutschland/Germany/Allemagne**

**Rapporteur/Berichterstatter  
Prof. Dr. José Martínez  
Institut für Landwirtschaftsrecht, Universität Göttingen**

Veillez ommencer à la page 2 avec votre rapport.

Please start on page 2 with your report.

Beginnen Sie bitte auf Seite 2 mit Ihrem Bericht.

## Gliederung

<b><u>I. BERICHTSZEITRAUM UND -UMFANG .....</u></b>	<b><u>3</u></b>
<b><u>II. ENTWICKLUNG DER AGRARSTRUKTUR IN DEUTSCHLAND ....</u></b>	<b><u>3</u></b>
<b><u>III. POLITISCHE EVALUATION DER ENTWICKLUNG DER LÄNDLICHEN RÄUME .....</u></b>	<b><u>4</u></b>
<b><u>IV. DIE GEMEINSCHAFTSAUFGABE AGRARSTRUKTUR UND KÜSTENSCHUTZ .....</u></b>	<b><u>7</u></b>
<b><u>V. DIE STEUERUNG DES LANDWIRTSCHAFTLICHEN GRUNDSTÜCKVERKEHRS .....</u></b>	<b><u>8</u></b>
<b><u>VI. BIOTECHNOLOGIE.....</u></b>	<b><u>14</u></b>
<b><u>VII. DIGITALISIERUNG.....</u></b>	<b><u>16</u></b>
1. BEGRIFF .....	16
2. AGRARSTRUKTURELLE HERAUSFORDERUNGEN DER DIGITALISIERUNG.....	17
3. DER RECHTLICHE STEUERUNGSBEDARF DER LANDWIRTSCHAFT 4.0. ....	19
4. DIE DERZEIT ZENTRALEN FRAGESTELLUNGEN.....	22
<b><u>VIII. LANDWIRTSCHAFTLICHE NUTZTIERHALTUNG .....</u></b>	<b><u>24</u></b>
<b><u>IX. REFORM DES DÜNGERECHTS .....</u></b>	<b><u>27</u></b>
<b><u>X. GAP-/AGRARREFORM 2020.....</u></b>	<b><u>30</u></b>
1. ERFAHRUNGEN MIT DEM GREENING.....	34
2.POSITION DES BUNDES UND DER LÄNDER .....	36

<b><u>XI. LEBENSMITTELVERLUSTE UND -VERSCHWENDUNG .....</u></b>	<b>30</b>
<b><u>XII. LEBENSMITTELSICHERHEIT (FOOD SAFETY).....</u></b>	<b>33</b>
<b><u>XIII. REGIONALE FREIHANDELSABKOMMEN (KANADA- CETA; JAPAN-JEFTA) .....</u></b>	<b>40</b>

## **I. Berichtszeitraum und -umfang**

Der nachfolgende Bericht umfasst den Zeitraum von Oktober 2015 bis Juli 2017. Dabei konzentriert er sich auf die Änderungen des Agrarrechts auf der Ebene des Bundes. Änderungen auf Landesebene konnten aufgrund des Umfangs nur punktuell eingearbeitet werden. Zugleich begrenzt sich der Bericht auf den Kernbereich des Agrarrechts. Änderungen in den Randbereichen wie z.B. das Jagd- und Waldrecht wurden daher trotz ihrer bedeutsamen Reflexwirkung nicht berücksichtigt.

## **II. Entwicklung der Agrarstruktur in Deutschland**

Die Entwicklung des Agrarrechts geht einher mit der Entwicklung der Landwirtschaft und vor allem der Agrarstruktur. Die zentrale Erkenntnisquelle in Deutschland ist die Agrarstrukturerhebung, die zuletzt im Jahr 2016 stattgefunden hat<sup>1</sup>. Im Folgenden sollen wichtige Grunddaten zur Veränderung der Agrarstruktur.

Deutlich erkennbar ist ein Rückgang in der Tierhaltung, insbesondere bei Milchkühen als Folge des Endes der Milchquotenregelung. Auch die Zahl der Betriebe mit Schweinen und Sauen ist zurückgegangen. Dieses ist u.a. durch die zurückgegangene Akzeptanz der Tierhaltung in Deutschland zurückzuführen.

---

<sup>1</sup> Abrufbar unter [https:// www.destatis.de/ DE/ ZahlenFakten/ Wirtschaftsbereiche/ LandForstwirtschaftFischerei/ Agrarstrukturerhebung2016/](https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Wirtschaftsbereiche/LandForstwirtschaftFischerei/Agrarstrukturerhebung2016/Agrarstrukturerhebung2016.html) Agrarstrukturerhebung2016.html, zuletzt abgerufen am 25.07.2017.

	2010	2013	2016	2013 zu 2010	2016 zu 2013
	Anzahl in 1.000			Änderung (in %)	
Landwirtschaftliche Betriebe	299,1	285,0	275,4	- 4,7	- 3,4
Betriebe mit Milchkühen	89,8	78,8	.	- 12,2	.
Betriebe mit Schweinen	60,1	49,1	40,3	- 18,3	- 17,9
Betriebe mit Sauen	20,8	14,9	.	- 28,4	.

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Ebenso ist ein erheblicher Wechsel der Rechtsformen in den landwirtschaftlichen Betriebsformen erkennbar.

	2010	2013	2016
	Anzahl in 1.000		
Einzelunternehmen	273,0	256,0	244,2
Personengesellschaften	21,0	23,7	25,7
Juristische Personen	5,1	5,3	5,5

Quelle: Statistisches Bundesamt

Grundsätzlich sind die landwirtschaftlichen Betriebe frei, ihre Rechtsform zu wählen. Nach wie vor handelt es sich bei den meisten landwirtschaftlichen Betrieben noch um familiengeführte Unternehmen. Diese Unternehmen wählten in den letzten Jahren verstärkt in steigender Form die Rechtsform der Gesellschaft bürgerlichen Rechts. Diese Gesellschaftsform bildet den weitaus größten Anteil unter den Personengesellschaften.<sup>2</sup>

### **III. Politische Evaluation der Entwicklung der Ländlichen Räume**

Eine zentrale Funktion bei der Evaluation der Entwicklung der Ländlichen Räume spielt der Bericht der Bundesregierung. Das Bundeskabinett hat am 16.11.2016 den vom Bundesminister für Ernährung und Landwirtschaft vorgelegten Zweiten Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung ländlicher Räume beschlossen<sup>3</sup>. Die Bundesregierung will die ländlichen Regionen als eigenständige Lebens-, Wirtschafts- und Erholungsräume stärken. In Stadt und Land soll es gleichwertige Lebensverhältnisse geben. Ausgangspunkt ist die Feststellung, dass der demografische Wandel wesentlichen Einfluss auf die

<sup>2</sup> Stellungnahme der Bundesregierung zu einer kleinen Anfrage, Bundestags-Drucksache 18/13062, 05.07.2017, S. 3.

<sup>3</sup> Zweiter Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der ländlichen Räume, Bundestags-Drucksache 18/10400, 17.11.2016.

Entwicklung des ländlichen Raums hat<sup>4</sup>. Um seine Auswirkungen zu bewältigen, sind vielfältige politische Maßnahmen erforderlich. Der Zweite Bericht zur Entwicklung des ländlichen Raums benennt drei zentrale Handlungsfelder:

- die Verbesserung der Infrastruktur (Verkehr und Breitband) und der Daseinsvorsorge,
- die Stärkung von Wirtschaft und Beschäftigung sowie
- die Sicherung nachhaltiger Landnutzung, der natürlichen Ressourcen und der Erholungsfunktion.

Die Bundesregierung hat für diese Legislaturperiode einen Handlungsschwerpunkt "Ländliche Räume, Demografie und Daseinsvorsorge" vereinbart – eine Querschnittsaufgabe mit wachsender Bedeutung. Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) hat für die Entwicklung ländlicher Räume die Federführung. Die komplexen Herausforderungen werden jedoch ressortübergreifend wahrgenommen.

Die Politik für die ländlichen Regionen ist nach Ansicht der Bundesregierung langfristig und auf Nachhaltigkeit angelegt. Ländliche Regionen sind sehr verschieden und weisen ganz unterschiedliche Entwicklungstendenzen auf<sup>5</sup>. Während viele Regionen prosperieren, stehen strukturschwache und periphere ländliche Regionen vor bedeutenden sozialen, ökonomischen und demographischen Herausforderungen. Vielerorts fehlen Arbeitsplätze. Die Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs und mit elementaren Dienstleistungen, wie z. B. gesundheitliche Versorgung, wird schlechter, ebenso das Angebot an Kultur- und Bildungsmöglichkeiten. Unzureichende oder gänzlich fehlende Infrastrukturen sowie der Wegzug der jungen Generationen beschleunigen negative Entwicklungstendenzen. Viele ländliche Gebiete stagnieren in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung oder befinden sich bereits in einer Abwärtsspirale. Dadurch wird längerfristig auch der Fortbestand einer vielfältigen, leistungs- und wettbewerbsfähigen sowie umweltgerechten Land- und Forstwirtschaft, dessen Sicherung auch zukünftig eine Kernaufgabe der GAK sein wird, gefährdet.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Hierzu und im Folgenden:  
[http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/LaendlicheRaeume/Regierungsbericht-Laendliche-Raeume-2016.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/LaendlicheRaeume/Regierungsbericht-Laendliche-Raeume-2016.pdf?__blob=publicationFile).

<sup>5</sup> Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des GAK-Gesetzes, Bundestags-Drucksache 18/8578, 30.05.2016, S. 1.

<sup>6</sup> Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des GAK-Gesetzes, Bundesrats-Drucksache 228/16, 06.05.2016.

Zum Thema „Gesundheit und Pflege“ hat bereits 2012 das GKV-Versorgungsstrukturgesetz<sup>7</sup> Möglichkeiten geschaffen, die ambulante ärztliche Versorgung besser zu steuern. Das 2015 in Kraft getretene GKV-Versorgungsstärkungsgesetz<sup>8</sup> hat weitere Maßnahmen ergriffen, unter anderem um Anreize zur Niederlassung sowie zur Förderung des Arztnachwuchses in ländlichen Regionen zu schaffen.

Mit der Breitbandstrategie treibt die Bundesregierung den flächendeckenden Ausbau der Netze intensiv voran. Bis 2018 soll es eine flächendeckende Versorgung mit Übertragungsgeschwindigkeiten von mindestens 50 Mbit/s geben. Mit dem am 23. September 2016 beschlossenen Gesetz zur Erleichterung des Ausbaus digitaler Hochgeschwindigkeitsnetze<sup>9</sup> wird ein kosteneffizienter Netzausbau gefördert.

Von zentraler Bedeutung ist die Mobilität in den Ländlichen Räumen<sup>10</sup>. Dabei gewinnen nachfragegesteuerte flexible Bedienungsformen des ÖPNV in ländlichen Regionen zunehmend an Bedeutung. Beispiele sind Rufbusse und Anrufsammeltaxis, die die Mobilität sichern. Obwohl die Zuständigkeit für die Organisation und Finanzierung bei Ländern und Kommunen liegt, unterstützt der Bund 2016 diese Aufgabe mit rund neun Milliarden Euro. Auch ist in diesem Zusammenhang das Modellvorhaben "Langfristige Sicherung von Versorgung und Mobilität in ländlichen Räumen" zu nennen: Die Projektideen der 18 bundesweit verteilten Modellregionen reichen weit: Von der Einrichtung barrierefreier Rad- und Busstationen über die zentrale Koordinierung von Krankentransporten, bis hin zum Aufbau eines Dorfcentrums mit Dorfläden, in dem neben Gütern des täglichen Bedarfs auch Dienstleistungen angeboten werden.<sup>11</sup>

Ein weiteres Thema ist Wohnen im Lichte des demographischen Wandels. Hier ist als Beispiel das KfW-Programm "Altersgerechtes Umbauen" zu nennen: Im Oktober 2014 hat die Bundesregierung die Zuschussförderung in diesem Programm wieder aufgenommen. Die Mittel des Programms wurden für 2016 auf rund 50 Millionen Euro aufgestockt.

---

<sup>7</sup> Gesetz zur Verbesserung der Versorgungsstrukturen in der gesetzlichen Krankenversicherung vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2983), das zuletzt durch Art. 8a des LSV-Neuordnungsgesetzes vom 12. April 2012 (BGBl. I S. 579) geändert worden ist.

<sup>8</sup> Hierzu und im Folgenden: [http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/LaendlicheRaume/Regierungsbericht-Laendliche-Raeume-2016.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/LaendlicheRaume/Regierungsbericht-Laendliche-Raeume-2016.pdf?__blob=publicationFile); Gesetz zur Stärkung der Versorgung in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Versorgungsstärkungsgesetz - GKV-VSG) vom 16. Juli 2015 (BGBl. I S. 1211).

<sup>9</sup> Gesetz zur Erleichterung des Ausbaus digitaler Hochgeschwindigkeitsnetze vom 04. November 2016 (BGBl. I S. 2437).

<sup>10</sup> Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des GAK-Gesetzes, Bundesrats-Drucksache 228/16, 06.05.2016

<sup>11</sup> Bundestags-Drucksache 18/10400 (Fn. 3).

Die finanzielle Förderung ländlicher Räume durch die EU und die Bundesregierung erfolgt im Rahmen:

- des EU-Struktur- und Investitionsfonds, insbesondere des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER),
- der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK),
- der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW) und
- der Städtebauförderung.<sup>12</sup>

Deutschland erhält in der laufenden EU-Förderperiode (2014 – 2020) rund 28,8 Milliarden Euro, die durch Bundes- und Länderprogramme umgesetzt werden. Aus ELER sind das durchschnittlich 1,35 Milliarden Euro pro Jahr. Diese EU-Mittel werden von Bund, Ländern und Gemeinden jährlich mit 670 Millionen Euro kofinanziert.

Die GAK ist das Hauptinstrument der nationalen Agrarstrukturförderung und der Förderung ländlicher Räume<sup>13</sup>. Der Bund beteiligte sich bis 2015 mit jährlich 600 Millionen Euro. 2016 wurde die Finanzausstattung weiter verbessert. Neben einer Mittelanhebung für bisher schon förderbare investive Maßnahmen im Umfang von 30 Millionen Euro wurden weitere 30 Millionen Euro bereitgestellt.

Die Wirtschaftsförderung steht im Mittelpunkt der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW), mit der Bund und Länder direkte Investitionen, wirtschaftsnahe Infrastrukturen und Maßnahmen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit fördern.<sup>14</sup>

## **IV. Das ökonomische Instrument: Die Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz**

---

<sup>12</sup> Hierzu und im Folgenden: [http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/LaendlicheRaume/Regierungsbericht-Laendliche-Raeume-2016.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/LaendlicheRaume/Regierungsbericht-Laendliche-Raeume-2016.pdf?__blob=publicationFile).

<sup>13</sup> Siehe hierzu das nachfolgende Kapitel.

<sup>14</sup> Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW-Gesetz - GRWG) vom 06. Oktober 1969 (BGBl. I S. 1861), das zuletzt durch Artikel 269 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

Die Bundesregierung hat die Fördermöglichkeiten der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) erweitert<sup>15</sup>. Für die zusätzlichen Fördermaßnahmen der GAK stehen 2017 40 Mio. € zur Verfügung, die Mittel des Bundesprogramms ländliche Entwicklung (BULE) sind von 10 auf 55 Mio. € in 2017 aufgestockt worden.

Hierzu ist auch die Änderung durch das Vierte Gesetz zur Änderung des GAK-Gesetzes<sup>16</sup> zu nennen. Grund für die Änderung ist, dass das bisherige, weitgehend unmittelbar land- und forstwirtschaftlichen Betrieben zu Gute kommende Maßnahmenspektrum der GAK nicht mehr ausreicht, die in Artikel 91a des Grundgesetzes angestrebten Ziele zu erreichen. Zur Verbesserung der Agrarstruktur wird es zunehmend als erforderlich angesehen, die ländlichen Räume im Rahmen eines integrierten Ansatzes als Lebens-, Wirtschafts-, Erholungs- und Naturräume zu sichern und weiterzuentwickeln. Dazu ist es erforderlich, in § 1 GAKG die Agrarumweltmaßnahmen zu stärken und die Förderung der ländlichen Infrastrukturen insoweit zu verankern, wie sie Gegenstand des Förderspektrums der EU-Agrarpolitik ist. Außerdem sollen Klarstellungen, Streichungen und notwendig gewordene formale und inhaltliche Anpassungen, z. B. bei den Verfahren zur Aufstellung des Rahmenplans, vorgenommen werden. Die Zielsetzung der GAK in § 2 Absatz 1 wird erweitert und übersichtlicher dargestellt. Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft im Gemeinsamen Markt der Europäischen Union und die Verbesserung des Küstenschutzes werden wichtige Schwerpunkte der GAK bleiben. Darüber hinaus wird die Gewährleistung leistungsfähiger ländlicher Gebiete, deren integraler Bestandteil eine umwelt- und ressourcenschonende Land- und Forstwirtschaft ist, neu aufgenommen. Über die bisher formulierten Anforderungen hinaus sollen dabei zudem die Ziele und Erfordernisse des Naturschutzes und der Landschaftspflege Berücksichtigung finden.

## **V. Das regulative Instrument: Die Steuerung des landwirtschaftlichen Grundstückverkehrs**

Im Mittelpunkt einer bundesweiten Diskussion zur Sicherung und Verbesserung der Agrarstruktur steht das Grundstückverkehrsrecht. Gegenstand ist die staatliche Kontrolle und ggf. Regulierung des Kauf- und Verkaufs von landwirtschaftlichen Grundstücken. Dieses Rechtsgebiet ist nach der

---

<sup>15</sup> Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK-Gesetz - GAKG), in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juli 1988 (BGBl. I S. 1055), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11. Oktober 2016 (BGBl. I S. 2231) geändert worden ist.

<sup>16</sup> Viertes Gesetz zur Änderung des GAK-Gesetzes vom 11. Oktober 2016 (BGBl. I S. 2231).



Föderalismusreform I im Jahr 2006 in die Kompetenz der Bundesländer übergegangen.

Die agrarstrukturelevanten Gefahren für den Bodenmarkt werden vorrangig in nicht-landwirtschaftlichen Kapitalanlegern und einer „Industrialisierung“ der landwirtschaftlichen Betriebe gesehen. Parameter für diese „Industrialisierung“ sind der Wandel der Betriebsformen von den durch Einzelunternehmer geprägten Familienbetrieben hin zu den durch Kapitalbeteiligung geprägten juristischen Personen des Gesellschaftsrechts sowie die Entwicklung der Kaufpreise für landwirtschaftliche Flächen<sup>17</sup>. Seit 2006 ist ein kontinuierlicher Anstieg der Bodenpreise zu verzeichnen. So sind die Kaufwerte für Landwirtschaftsflächen 2012 weiter gestiegen, und zwar im Vergleich zum Vorjahr um 7 % und um 52 % im Vergleich zu 2002. Damit setzt sich der Trend der letzten Jahre in Ostdeutschland in etwa fort, während die Dynamik in den alten Ländern deutlich zugenommen hat. Die absoluten Kaufwerte je ha landwirtschaftlicher Fläche liegen aber im Westen mit durchschnittlich 20.503 Euro immer noch deutlich über dem durchschnittlichen Niveau im Osten (8.838 Euro). Die mit Abstand höchsten Kaufwerte hatten 2012 die Bundesländer Nordrhein-Westfalen (32.427 €/ha), Bayern (31.841 €/ha) und Schleswig-Holstein (23.063 €/ha). Dagegen sind Brandenburg (7.262 €/ha) und Thüringen (6.870 €/ha) die Bundesländer mit den geringsten Bodenpreisen. Allerdings darf man hier nicht vergessen, dass z. B. auch Brandenburg in den letzten zehn Jahren eine Preissteigerung von mehr als 150 % hatte und Mecklenburg-Vorpommern sogar eine Steigerung von 197 %. Den größten Preisanstieg von 2011 auf 2012 hatte (mit 4.266 € (23%)) Schleswig-Holstein auf insgesamt 23.063 €/ha, gefolgt von Sachsen mit einer Steigerung von 2.252 € (38 %) auf 8.163 €/ha und Niedersachsen von 2.236 € (12 %) auf 21.146 €/ha.

Ursächlich wirken hier zum einen internationale Entwicklungen: Mit Blick auf wichtige internationale Märkte spricht die Weltbank von einem Global Land Rush, getragen von grenzüberschreitenden Käufen durch ausländische Vermögensfonds, Nahrungsmittelproduzenten und anderen Akteuren der internationalen Agrarwirtschaft. Der Anstieg der Preise in Deutschland mag hiervon beeinflusst sein, er hat aber vor allem eigene Ursachen: Flächennutzungskonkurrenz, die Bodeninanspruchnahme durch Infrastruktur und Bebauung, die guten Renditeaussichten für landwirtschaftliche Erzeugnisse im Food- und Non-Food-Bereich (v.a. Biogas) sowie der Wunsch nach einer Kapitalanlage in wertbeständige Güter nach Finanzkrise bei aktuell niedrigen Fremdkapitalkosten, insbesondere durch nichtlandwirtschaftliche Investoren, aber auch seitens Landwirten aus alten Bundesländern und großer Agrarunternehmen.

Bei der Bewertung der Entwicklung der Preise sind allerdings noch zwei weitere Aspekte zu berücksichtigen: Zum einen war die Entwicklung vor dem

---

<sup>17</sup> *Martinez*, AUR 2013, S. 165.

jüngsten Aufschwung, also vor 2006 über einen längeren Zeitraum negativ (insbesondere in den 80er Jahren) bzw. durch Stagnation geprägt. Der kräftige Anstieg der letzten Jahre kann insofern zum Teil auch als Aufholprozess gesehen werden. Zum anderen sind je nach Region sehr unterschiedliche Entwicklungen festzustellen. Außergewöhnlich deutlich fiel die Aufwärtsbewegung in den neuen Bundesländern aus, wo sie um mehr als 120 % anstieg. Sehr viel schwächer war dagegen die Teuerung der landwirtschaftlichen Flächen in den alten Bundesländern. Die ausgeprägten Ost-West-Differenzen in der Preisentwicklung haben ihr Pendant in enormen Unterschieden im Preisniveau. In den neuen Bundesländern sind die Kaufwerte für landwirtschaftliche Flächen sehr viel niedriger als in den Kreisen der alten Bundesländer, wobei aber auch innerhalb Westdeutschlands ein signifikantes regionales Gefälle existiert. Dabei zeigt sich, dass es nicht zuletzt in jenen Regionen, in denen die Preise besonders niedrig sind, zu besonders starken Wachstumsraten gekommen ist. Die stark steigenden Preise für landwirtschaftliche Flächen in den östlichen Bundesländern sind also zu einem großen Teil Ausdruck einer langsamen Annäherung der Preise in Ostdeutschland an westdeutsche Niveaus. Aber auch nach einer mehrjährigen Anpassung verbleiben weiterhin erhebliche Preisniveaudifferenzen. Trotz des beispiellosen Wachstums über die letzten sechs bis sieben Jahre nehmen sich die Preise mancherorts weiterhin gering aus, wenn die durchschnittlichen Preise in Nordrhein-Westfalen oder Bayern als Maßstab herangezogen werden. Dies lässt erwarten, dass die Teuerung im Bundesdurchschnitt vorerst anhalten wird.<sup>18</sup>

Der überhöhte Anstieg des Kaufpreises wird vom Gesetzgeber des GrdstVG zu Recht als Gefahr bewertet. In seiner Funktion als Gefahrenabwehrrecht definiert es daher das Ziel, zu verhindern, dass Agrarland zu objektiv überhöhten Preisen auf dem Grundstücksmarkt gehandelt wird. Die Gefahr wird zum einen darin gesehen, dass bei überhöhten Preisen der Landwirt oder Landwirtin nicht mehr in der Lage ist, die zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Hofes erforderliche Flächenvergrößerungen vorzunehmen. Denn statistisch erwiesen ist, dass umso kleiner das Grundstück ist, umso höher der Kaufwert/ha. liegt. Zugleich besteht die Sorge, dass kaufinteressierte Landwirte durch finanzstarke nichtlandwirtschaftliche Investoren überboten werden

---

<sup>18</sup> Bundestags-Drucksache 18/13062 (Fn. 2), S. 5.

Bundes- land/ Region	Durchschnittlicher Kaufwert je ha veräußerter Flächen der landwirtschaftlichen Nutzung (€) <sup>1)</sup>								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
BW	18.305	18.682	19.012	19.824	20.668	20.136	21.604	23.021	24.698
BY	23.431	25.379	25.052	25.866	30.064	31.841	39.797	41.440	47.358
BB	3.024	3.707	4.715	6.334	6.879	7.262	8.533	10.191	12.458
HE	12.775	13.188	12.471	12.499	12.822	12.530	13.608	14.578	14.326
MV	4.862	5.741	7.049	9.187	11.789	12.675	14.255	17.539	20.107
NI	13.582	14.281	15.337	16.716	18.910	21.146	25.181	30.819	30.713
NW	26.750	26.279	26.841	28.051	30.488	32.427	33.951	40.049	38.720
RP	8.894	10.108	9.604	10.017	9.532	11.141	11.684	12.092	12.786
SL	9.066	8.000	10.078	8.706	9.274	9.129	9.719	10.065	9.972
SN	4.846	5.037	5.262	6.742	5.909	8.163	9.211	10.250	10.871
ST	5.055	6.456	7.281	8.264	9.736	10.965	11.162	12.982	15.283
SH	12.088	13.700	16.085	16.923	18.797	23.063	25.013	26.311	26.494
TH	4.369	4.755	5.186	6.350	6.288	6.870	8.191	9.430	10.450
<b>Früheres Bundesgebiet</b>	16.394	17.175	17.960	18.719	20.503	22.267	25.189	28.979	29.911
<b>Neue Länder</b>	4.134	4.973	5.943	7.405	8.838	9.593	10.510	12.264	14.197
<b>Deutschland</b>	9.205	9.955	10.908	11.854	13.493	14.424	16.381	18.214	19.578

<sup>1)</sup> Verkäufe zum Verkehrswert ohne Gebäude und Inventar.  
Quelle: Statistisches Bundesamt.

Pachtpreise landwirtschaftlicher Grundstücke werden im Rahmen der Agrarstrukturerhebungen ermittelt. Die nachfolgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Pachtpreise in den Jahren 2007, 2010, 2013 und 2016.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Bundestags-Drucksache 18/13062 (Fn. 2), S. 5.

Bundesland/ Region	Durchschnittliches Jahrespachtentgelt (€/ha LF)				Jahrespachtentgelt bei Neupachten (€/ha LF) <sup>1)</sup>			
	2007	2010	2013	2016	2007	2010	2013	2016
BW	189	197	216	237	231	259	298	342
BY	235	254	290	338	265	333	416	456
BE	.	147	155	154	.	.	.	148
BB	80	98	121	145	93	116	161	185
HB	.	133	175	210	.	.	189	157
HH	.	226	240	254	.	266	472	467
HE	140	151	153	176	170	181	219	248
MV	125	151	202	245	136	180	251	278
NI	279	308	376	460	319	396	520	594
NW	312	340	385	452	340	477	510	601
RP	192	199	214	233	302	227	252	314
SL	85	86	89	92	71	127	117	85
SN	116	129	146	173	129	169	170	185
ST	172	198	231	278	173	239	263	345
SH	261	293	363	428	282	359	487	509
TH	120	130	144	166	139	174	176	218
<b>Früheres Bundesgebiet</b>	234	254	261	346	279	348	442	493
<b>Neue Länder</b>	122	141	169	203	129	166	206	242
<b>Deutschland</b>	183	204	243	288	215	238	313	385

<sup>1)</sup> Neupachtungen oder Pachtpreisänderungen in den letzten zwei Jahren.

Quelle: Statistisches Bundesamt

Die Kauf- und Pachtpreise landwirtschaftlicher Flächen sind in vielen Regionen mittlerweile auf ein Niveau gestiegen, das es zahlreichen landwirtschaftlichen Betrieben betriebswirtschaftlich zunehmend erschwert, sich vor Verlusten gepachteter Flächen zu schützen bzw. Flächenaufstockungen über den Kauf von Boden vorzunehmen<sup>20</sup>. Es kann davon ausgegangen werden, dass dazu neben anderen Faktoren auch die Nachfrage außerlandwirtschaftlicher Investoren sowohl nach einzelnen Agrarflächen als auch nach Betrieben oder Betriebsanteilen beiträgt. Pachtpreise, die die wirtschaftliche Rentabilität der landwirtschaftlichen Produktion gefährden, können auch dem Ziel einer nachhaltigen Flächenbewirtschaftung zuwiderlaufen, wenn die Bewirtschafter eine kurzfristige Kostenersparnis über den langfristigen Erhalt der Bodenfruchtbarkeit und des Umweltstatus einer Fläche stellen (Humusgehalt, Erosionsschutz, Biodiversität etc.). Eine breite Eigentumsstreuung ist agrarpolitisches Ziel der Bundesregierung, aber auch der Länder. Sie ist

<sup>20</sup> Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Bodenmarktpolitik“, Landwirtschaftliche Bodenmarktpolitik: Allgemeine Situation und Handlungsoptionen, 2014, abrufbar unter: [http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/LaendlicheRaume/Bodenmarkt-Abschlussbericht-Bund-Laender-Arbeitsgruppe.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/LaendlicheRaume/Bodenmarkt-Abschlussbericht-Bund-Laender-Arbeitsgruppe.pdf?__blob=publicationFile).

Grundlage einer leistungsfähigen Landwirtschaft und einer gesunden Agrarstruktur. Überregionale Investoren erwerben in erheblichem Umfang Agrarflächen und bekommen Verfügungsgewalt über landwirtschaftliche Flächen. Dies läuft dem Ziel einer breiten Streuung des Bodeneigentums zuwider und kann unerwünschte Auswirkungen auf die Agrarstruktur haben.<sup>21</sup>

Die Bundesregierung und einzelne Landesregierungen treten dafür ein, dass das landwirtschaftliche Bodenrecht aktualisiert wird, um den Vorrang von Landwirten auf dem Bodenmarkt zu gewährleisten. Allerdings fallen Ausgestaltung und Vollzug des Grundstückverkehrsrechts in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder. Auch sollten Schlupflöcher bei der Grunderwerbsteuer geschlossen und die Transparenz auf dem Bodenmarkt verbessert werden. Darüber hinaus wird im Grünbuch „Ernährung, Landwirtschaft, ländliche Räume“ gefordert, Direktzahlungen primär Familienbetrieben zu zahlen, nicht außerlandwirtschaftlichen Investoren.<sup>22</sup>

Für die Landwirtschaft ist der Boden die wichtigste Produktionsgrundlage. In Deutschland ist der Bodenerwerb zwar gesetzlich reguliert (Grundstücksverkehrs-, Landpachtverkehrs- und Reichssiedlungsgesetz), aber aktuell wird der Zugang zu Grund und Boden maßgeblich über Kauf- bzw. Pachtpreise entschieden, die nicht mehr durch die landwirtschaftliche Tätigkeit erwirtschaftet werden können. Durch den gesetzlichen Auftrag zur Privatisierung bundeseigener Flächen und mit dem Eintritt landwirtschaftsfremder Investoren auf den Bodenmarkt sind die Pacht- und Kaufpreise exorbitant gestiegen: von 2005 bis 2015 haben sich die Hektarkaufpreise im bundesweiten Durchschnitt verdoppelt, wobei sie in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern sogar auf mehr als das Vierfache anstiegen. Diese Entwicklung schließt Landwirtinnen und Landwirte zunehmend vom Bodenerwerb aus. Verschärft wird die Situation durch den ungebremsen Zugriff von Investoren und (Agrar-)Holdings auf Pacht- und Eigentumsflächen, die über Kapitalanteilskäufe an landwirtschaftlichen Unternehmen in Konzernstrukturen integriert werden. Eine starke Bodenkonzentration ist die Folge, die nicht nur das politische Ziel einer breiten Streuung des Bodeneigentums, sondern auch die Zukunftsfähigkeit der Landwirtschaft und des ländlichen Raums insgesamt gefährdet. Das aus dem letzten Jahrhundert stammende rechtliche Instrumentarium ist nicht mehr geeignet, den gesetzlichen Auftrag weiter zu erfüllen, d. h. die Position ortsansässiger Landwirte auf dem Bodenmarkt zu stärken, agrarstrukturelle Ziele der Länder zu erreichen und auf die aktuellen Herausforderungen zu reagieren. Es bedarf deshalb einer umfassenden Reform des Bodenrechts, mit der die Bodenpreise begrenzt werden, beispielsweise durch Bindung an den landwirtschaftlichen Ertragswert und Einführung einer wirksamen

---

<sup>21</sup> Bundestags-Drucksache 18/13062 (Fn. 2), S. 4.

<sup>22</sup> Bundestags-Drucksache 18/13062 (Fn. 2), S. 6.

Preismisbrauchsgrenze. Dem muss zwingend eine Regulierung vorausgehen, die den Erwerb durch landwirtschaftsfremde Investoren ausschließt sowie den indirekten Landerwerb durch Anteilskäufe von landwirtschaftlichen Unternehmen unter einen Genehmigungsvorbehalt stellt. Es liegt im öffentlichen Interesse, den Verkauf einer landwirtschaftlichen Fläche so zu regeln, dass ortsansässige Landwirtschaftsbetriebe ein besonderes Zugriffsrecht und Vorrang vor den Interessen landwirtschaftsfremder Investoren oder überregionaler (Agrar-)Konzerne bzw. Agrarholdings erhalten.

## **VI. Aktuelle Herausforderungen**

### **1. Biotechnologie**

Die Patentgesetze in Deutschland<sup>23</sup> und in anderen EU-Mitgliedstaaten setzen die Vorgaben des Europäischen Patentübereinkommens (EPÜ) sowie der EU-Biopatent-Richtlinie (RL 98/44/EG) um<sup>24</sup>. Grundsätzlich sind Erfindungen, die sich auf biologisches Material oder genetische Ressourcen beziehen, patentierbar. Allerdings sind Patente auf Pflanzensorten und Tierrassen sowie auf "im Wesentlichen biologische Verfahren" zur Züchtung von Pflanzen oder Tieren ausgeschlossen. Der Biopatent-Richtlinie ist nicht eindeutig zu entnehmen, ob auch Pflanzen und Tiere, die ausschließlich durch "im Wesentlichen biologische Verfahren" gewonnen werden, als Erzeugnisse ebenfalls von der Patentierung ausgenommen sind. Um dem Sinn und Zweck der Biopatent-Richtlinie, herkömmliche Züchtungsverfahren von der Patentierbarkeit auszuschließen, in vollem Umfang Geltung zu verleihen und eine Gesetzesumgehung zum Nachteil der Züchter und Landwirte zu verhindern, hat der Deutsche Bundestag 2013 das deutsche Patentgesetz ergänzt. Im Wege einer klarstellenden Konkretisierung der Biopatent-Richtlinie wurde § 2a Abs. 1 Nr. 1 PatG dahingehend erweitert, dass auch "die ausschließlich durch solche (im Wesentlichen biologischen) Verfahren gewonnenen Tiere und Pflanzen" nicht patentiert werden können. Dies gilt auch für das zu ihrer Erzeugung bestimmte Material wie Saatgut, Sperma, Eizellen und Embryonen.

Für Züchter und Landwirte ist der weitgehend freie Zugang zu den genetischen Ressourcen eine Grundvoraussetzung für ihre Arbeit. Vor diesem Hintergrund ist die Änderung des deutschen Patentgesetzes, mit der die nationalen

---

<sup>23</sup> Patentgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Dezember 1980 (BGBl. 1981 I S. 1), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2541) geändert worden ist.

<sup>24</sup> Hierzu und zum folgenden: [https://www.bmel.de/DE/Tier/Nutztierhaltung/Biopatente/biopatente\\_node.html](https://www.bmel.de/DE/Tier/Nutztierhaltung/Biopatente/biopatente_node.html).

Auslegungsmöglichkeiten der EU-Biopatent-Richtlinie ausgeschöpft werden, ein wichtiger Schritt mit Signalwirkung für die Patent-Erteilungspraxis des EPA.

Mit dem Biopatent-Monitoring werden Patente in den Bereichen Nutzpflanzen und Nutztiere erfasst und analysiert, die für die Landwirtschaft relevant sind. Die Patentrecherchen führen die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) und das Bundessortenamt (BSA) im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) durch. Im Rahmen des Monitorings stellen sich teilweise auch grundsätzliche Fragen, beispielsweise: In welchen Bereichen wird viel patentiert? Wo und wie muss möglicherweise eingegriffen werden? Reicht eine restriktive Auslegung des geltenden Patentrechts? Sind gesetzliche Änderungen erforderlich?

Mit dem fraktionsübergreifend gefassten Beschluss "Keine Patentierung von konventionell gezüchteten landwirtschaftlichen Nutztieren und Nutzpflanzen" hatte der Deutsche Bundestag im Februar 2012 die Bundesregierung unter anderem dazu aufgefordert, "ein staatliches Biopatent-Monitoring aufzubauen, um Entwicklungen frühzeitig erkennen zu können, und in diesem Zusammenhang alle zwei Jahre einen Bericht über die Auswirkungen des Patentrechts im Bereich der Biotechnologie unter anderem hinsichtlich ausreichender Technizität sowie Auswirkungen im Bereich der Pflanzen- und Tierzucht vorzulegen"<sup>25</sup>.

Die Federführung für den Bericht der Bundesregierung obliegt dem BMJV, das für das Patentrecht zuständig ist. Das seit Juli 2012 betriebene BMEL-Biopatent-Monitoring baut auf entsprechenden Patentrecherchen und Bewertungen des BSA für den Bereich Nutzpflanzen und der BLE für den Bereich Nutztiere auf.

Der erste Bericht der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag wurde am 9. Juli 2014 vom Kabinett verabschiedet und anschließend dem Bundestag zugeleitet<sup>26</sup>. Der Bericht über den Beobachtungszeitraum 2014/2015 liegt seit dem 18. August 2016 vor<sup>27</sup>.

Aus den beiden Berichten über erteilte Patente, veröffentlichte Patentanmeldungen und beobachtungswürdige Patente geht hervor: Eine Zunahme negativer Auswirkungen von Patenterteilungen, insbesondere im

---

<sup>25</sup> Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Bundestags-Drucksache. 17/8344, 17.01.2012.

<sup>26</sup> Bericht über die Auswirkungen des Patentrechts im Bereich der Biotechnologie unter anderem hinsichtlich ausreichender Technizität sowie hinsichtlich der Auswirkungen im Bereich der Pflanzen- und Tierzucht, Bundestags-Drucksache 18/ 2119, 09.07.2014.

<sup>27</sup> Zweiter Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Patentrechts im Bereich der Biotechnologie unter anderem hinsichtlich ausreichender Technizität sowie Auswirkungen im Bereich der Pflanzen- und Tierzucht, Bundestags-Drucksache 18/9462, 18.08.2016.

Hinblick auf eine unangemessene Behinderung des Zugangs zu genetischen Ressourcen, ist nicht zu verzeichnen.

## 2. Digitalisierung

### a. Begriff

Die Digitalisierung der Landwirtschaft (auch als Landwirtschaft 4.0 bezeichnet) umfaßt intelligente Netzwerke aus Mensch, Maschinen und Bewirtschaftung, das alle Stationen der landwirtschaftlichen Tätigkeit -- vom Einkauf der Saat bis zur Auslieferung der Ernte - umfasst. Voraussetzung ist die Errichtung eines eingebetteten Systems, das Überwachungs-, Steuerungs- oder Regelfunktionen übernimmt. Dabei werden sowohl die Maschinen als auch die Lagerhaltung sowie die Betriebsmittel miteinander vernetzt. In diesem vernetzten System kommt es zum autonomen Austausch von Informationen zwischen den Maschinen, zwischen Maschine und Landwirt sowie zwischen Maschine/Landwirt und Dritten.<sup>28</sup> Rechtlich von Bedeutung ist dabei auch die autonome gegenseitige Steuerung der Maschinen untereinander. Sie wirft die noch zu erörternde Frage auf, ob und wie „Willenserklärungen“ von Maschinen untereinander, mit dem Ziel, Bestellungen vorzunehmen oder zu korrigieren, rechtlich gewertet werden. Ziel der Vernetzung ist die Schaffung intelligenter Ablaufketten, die ineinandergreifen. Hierdurch sollen Ressourcen und Arbeitsabläufe in zeitlicher als auch räumlicher Dimension kombiniert werden und Synergieeffekte genutzt werden.<sup>29</sup>

Eng zusammenhängend mit dem Begriff der Landwirtschaft 4.0 steht der Begriff des Big Data, auch „Massendaten“ genannt: Die Definition der wissenschaftlichen Dienste des deutschen Bundestags lautet<sup>30</sup>: „Big Data bezeichnet große Datenmengen aus vielfältigen Quellen, die mit Hilfe neu entwickelter Methoden und Technologien erfasst, verteilt, gespeichert, durchsucht, analysiert und visualisiert werden können“.<sup>31</sup> Darunter versteht man das Prinzip des Einsatzes großer und vielfältiger Datenmengen, die typischerweise von miteinander vernetzten Maschinen generiert werden und - regelmäßig ohne konkret vorformulierte Erwartungshaltung an das Ergebnis -

---

<sup>28</sup> Grünwald, Andreas / Nüßing, Christoph, Machine To Machine (M2M)-Kommunikation : Regulatorische Fragen bei der Kommunikation im Internet der Dinge, in: MMR 2015, S. 378.

<sup>29</sup> Zech, „Industrie 4.0“ – Rechtsrahmen für eine Datenwirtschaft im digitalen Binnenmarkt, GRUR 2015, 1151 (1152).

<sup>30</sup> Michael Dörner, Big Data und Dateneigentum, CR 2014, 617.

<sup>31</sup> Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, Nr. 37/13, abrufbar unter [https://www.bundestag.de/blob/194790/c44371b1c740987a7f6fa74c06f518c8/big\\_data-data.pdf](https://www.bundestag.de/blob/194790/c44371b1c740987a7f6fa74c06f518c8/big_data-data.pdf).



in Echtzeit analysiert werden.<sup>32</sup> Dabei werden Daten und Informationen gewonnen, die mit herkömmlichen Mitteln überhaupt nicht oder allenfalls wesentlich zeitaufwendiger erlangt werden. Die Erstellung von großen Datenbanken im Sinne eines Big Data ist somit die Grundvoraussetzung, um mit Datenanalyse und Modellierung die nächste Optimierungsgrenze aus der Sicht der Digitalen Anbieter zu erreichen.

Das verdeutlicht ein weiteres Merkmal der Digitalisierung. Die Daten aus der Landwirtschaft sind handelbare Wirtschaftsgüter geworden, die einen erheblichen kommerziellen Wert haben. „Data has become a new factor of production, an asset and in some transactions a new currency.“<sup>33</sup>

## **b. Agrarstrukturelle Herausforderungen der Digitalisierung**

### **aa. Fehlende Internetversorgung im ländlichen Raum**

Eine zentrale Herausforderung der Digitalisierung ist die Versorgung der ländlichen Räume mit einer flächendeckenden Breitband-Internetverbindung.<sup>34</sup> Der Breitbandatlas des Bundes zeigt auf dem Land und besonders im Osten viele weiße Flecken.<sup>35</sup> Der Hauptgrund für diese schlechte Anbindung ist, dass für die meisten Telekommunikationsunternehmen Investitionen in diesen dünn besiedelten Regionen als kaum profitabel gelten und deshalb unattraktiv sind. Nur mit einer hohen finanziellen Aufwendung seitens der Gemeinden würde sich solch ein Ausbau der Breitbandtechnologie realisieren lassen. Die Bundesregierung hat sich hohe Ziele für den flächendeckenden Breitbandausbau bis zum Jahr 2018 gesetzt.<sup>36</sup> Die Zielvorgabe einer flächendeckenden Versorgung von mindestens 50 Mbit/s bis zum Jahr 2018 liegt sogar über den Zielen der Europäischen Union. Da der gegenwärtige Versorgungsgrad gerade in ländlichen Regionen noch deutlich hinter den Zielvorgaben liegt, steht abzuwarten, ob diese ambitionierten Ziele erreicht werden.

Auf diese eminente Bedeutung neuer Breitbandtechnologien für die ländlichen Räume hat Bundeslandwirtschaftsminister Christian Schmidt im Juli 2017 hingewiesen. Ohne schnellen Datentransfer sei Smart Farming und damit nachhaltige und zugleich produktive Landwirtschaft nicht möglich. Deshalb

---

<sup>32</sup> Michael Dörner, Big Data und Dateneigentum, CR 2014, 617.

<sup>33</sup> Commission Staff Working Document SWD (2015) 100 final, 59.

<sup>34</sup> DBV Situationsbericht 2015/16, S. 97.

<sup>35</sup> Siehe Infokarte-Breitbandversorgung des BMEL, abrufbar unter [https://www.bmel.de/DE/Laendliche-Raume/03\\_Foerderung/\\_texte/Breitbandstrategie.html](https://www.bmel.de/DE/Laendliche-Raume/03_Foerderung/_texte/Breitbandstrategie.html).

<sup>36</sup> Richtlinie, „Förderung zur Unterstützung des Breitbandausbaus in der Bundesrepublik Deutschland“ land“, <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2015/117-dobrindt-bundesfoerderprogramm-breitbandausbau.html>.

müsse sichergestellt werden, dass die Potentiale einer neuen digitalen Infrastruktur den Menschen in Stadt und Land gleichermaßen zur Verfügung stünden.

### **bb. Fehleranfälligkeit der Landwirtschaft**

Ein weiteres Problem ist die Fehleranfälligkeit der Systeme. Das Problem ist bei kritischen Infrastrukturen bereits bekannt.<sup>37</sup> Bislang nicht ausreichend untersucht und problematisiert ist die Einordnung der künftigen Landwirtschaft 4.0 als eine ebenso gleichwertige kritische Infrastruktur. Kritische Infrastrukturen sind Institutionen und Einrichtungen mit wichtiger Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen, bei deren Ausfall oder Beeinträchtigung nachhaltig wirkende Versorgungsengpässe eintreten würden.<sup>38</sup> Die Versorgung der Bevölkerung in Deutschland mit Lebensmitteln erschien bislang angesichts einer hochproduktiven Landwirtschaft eine Selbstverständlichkeit. In der Landwirtschaft ist die Problematik der potentiell höheren Anfälligkeit für Störungen bislang im Hinblick auf den intensiveren Einsatz industrieller Vorleistungen wie Technik, Dünge- und Pflanzenschutzmittel die Landwirtschaft sichtbar. Außerdem tragen die zunehmende Spezialisierung und Arbeitsteilung zwischen den Betrieben und Lieferanten auf der einen Seite und von Technik und Betriebsmitteln auf der anderen Seite zur Störanfälligkeit bei.

§ 4 der Verordnung zur Bestimmung Kritischer Infrastrukturen nach dem BSI-Gesetz<sup>39</sup> definiert die Versorgung der Allgemeinheit mit Lebensmitteln wegen ihrer besonderen Bedeutung für das Funktionieren des Gemeinwesens als kritische Dienstleistung im Sinne des § 10 Absatz 1 Satz 1 des BSI-Gesetzes<sup>40</sup>. Allerdings sind als Branchen bislang nur die Ernährungswirtschaft und der Lebensmittelhandel aufgenommen.<sup>41</sup>

Es bestehen Modelle, mit dem es zukünftig möglich sein wird, ausfalltolerante Breitbandkommunikationsnetze zu betreiben, die gerade im ländlichen Raum einzelne Gehöfte und Siedlungen erschließen.<sup>42</sup> Zugleich soll durch eine Dezentralisierung von betrieblichen Daten ein Ausfall korrigierbar werden. Das hat aber wiederum Auswirkungen auf die später zu erörternde betriebliche Datenhoheit.

---

<sup>37</sup> Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, Raumordnungsgesetz § 2 Rn. 87, beck-online.

<sup>38</sup> Bundesministerium des Innern: Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen (KRITIS-Strategie).

<sup>39</sup> BSI-Kritisverordnung vom 22. April 2016 (BGBl. I S. 958).

<sup>40</sup> BSI-Gesetz vom 14. August 2009 (BGBl. I S. 2821), das zuletzt durch Gesetz vom 17. Juli 2015 (BGBl. I S. 1324) geändert worden ist.

<sup>41</sup> [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Sicherheit/BevoelkerungKrisen/Sektoreneinteilung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Sicherheit/BevoelkerungKrisen/Sektoreneinteilung.pdf?__blob=publicationFile).

<sup>42</sup> DLG-Mitteilungen 1/2016, S. 72f.

### **cc. Zusatzqualifikation der Landwirte**

Die Digitalisierung wirkt sich auch auf die Ausbildung der Landwirte aus, um die Menge und Qualität der mit zunehmender Automatisierung in der Landtechnik anfallenden Daten und Informationen erfolgreich handhaben zu können.

### **dd. Ausgrenzung von kleinen landwirtschaftlichen Betrieben**

Trotz des Bedarfs nach einer hocheffizienten und intensiven Landwirtschaft wird die Digitalisierung sich aus Kostengründen auf die mittleren und großen landwirtschaftlichen Betriebe konzentrieren<sup>43</sup>. Es ist daher nicht zu erwarten, dass kleinere Betriebe diese Technologie einsetzen, was wiederum ihre Wettbewerbs- und damit Lebensfähigkeit erheblich reduziert. Diese Wettbewerbsnachteile kleinerer Betriebe sind jedoch nicht ausschließlich durch die Kosten bedingt. Auch das Agrarumweltrecht erfordert erhebliche Dokumentierungspflichten, die immer stärker eine digitalisierte Erfassung und Verarbeitung der Daten erfordern. Es steht daher zu erwarten, dass auch der Gesetzgeber künftig bei der Festsetzung der Nachweispflichten auf die Möglichkeiten der digitalisierten/automatisierten Erfassung von Daten zurückgreift.

## **c. Der rechtliche Steuerungsbedarf der Landwirtschaft 4.0.**

Der rechtliche Steuerbedarf ergibt sich aus der Unvollständigkeit des bestehenden Regelungssystems.

### **aa.Landwirtschaft 4.0 vs. Recht 1.0**

Die Rechtsbeziehungen in der Landwirtschaft 4.0. erweisen sich als sehr vielfältig und komplex. Vom GPS-gesteuerten Gerät, das keinen Austausch von Informationen ermöglicht, über die Cloud, die ein bloßes digitales Speichern von Daten ermöglicht über eine selbständige Kommunikation zwischen den Geräten und Servicedienstleitner zur Optimierung des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln hin bis zur Nachbestellung von Betriebsmitteln. Zugleich zeigen die Big-Data-Möglichkeiten, von denen bereits die Rede war, dass die Rechtsbeziehungen sich kaum noch bilateral erfassen lassen und eine Verantwortungszurechnung im klassischen Sinne nicht mehr möglich ist.

Diese Digitalisierung bedarf eines rechtlichen Rahmens, um für alle Beteiligten Rechtssicherheit und zugleich einen angemessenen Ausgleich zwischen widerstreitenden Interessen zu erreichen und um die Rechtssicherheit zu ermöglichen:

Dem Recht kommt dabei die Aufgabe zu, einerseits dafür zu sorgen, dass es Datenmärkte überhaupt gibt (da der Austausch und die Nutzung von Daten

---

<sup>43</sup> Vgl. DBV Situationsbericht 2015/16, S. 90.

erstrebt werden), andererseits regulatorische Risiken für die Marktteilnehmer (insbesondere Verbraucher) gering zu halten. Dafür stehen als Instrumente das Vertragsrecht, das Wettbewerbsrecht und das Recht des geistigen Eigentums, das durch die Zuweisung übertragbarer Rechte Märkte für unkörperliche Güter schaffen.

Mit der Forderung, das Recht möge hier eine vollständige Regelung für diesen Lebenssachverhalt bieten, wird zugleich aber auch das Dilemma des Rechts erkennbar. Das Recht reagiert in der Regel, agiert damit nicht vorweg. Das ist Spiegelbild unserer liberalen marktwirtschaftlichen Ordnung, die die Festlegung der Spielregeln zwischen den Wirtschaftsteilnehmer vorrangig selbst überlässt. Nur in pathologischen Einzelfällen soll und darf das Recht nach unserer Wirtschaftsordnung regulierend eingreifen und damit die freien Marktkräfte steuern. Damit wird deutlich dass das Recht technischen Entwicklungen notwendigerweise hinterherhinken muss. Es kann daher nicht proaktiv Probleme vorwegnehmen und hierfür bereits im Vorfeld eine entsprechende Lösung bereithalten.

Zugleich wird deutlich, dass das Recht nur punktuelle Lösungsansätze liefern kann. Es kann keine Gesamtregelung für dieses Rechtsgebiet entwerfen und darf dieses auch wie bereits dargelegt im Lichte unserer Wirtschaftsordnung auch nicht. Regelungslücken müssen daher notwendigerweise von den Parteien oder den Marktteilnehmern selbst durch vertragliche Vereinbarungen, sei es auch durch Allgemeine Geschäftsbedingungen nun geregelt werden.

Ein wichtiger Aspekt, der die Steuerungsfähigkeit im Hinblick auf die Landwirtschaft 4.0 reduziert, ist die Überforderung des Rechts als nationales Instrument. Die Handels und Wirtschaftsbeziehungen sind heutzutage vollumfänglich europäisiert, wenn nicht sogar internationalisiert. Nationale Wirtschaftsregelungen können daher grundsätzlich bereits aufgrund ihres beschränkten territorialen Anwendungsbereichs keine effiziente Steuerungswirkung auslösen. Zudem kommt hierzu noch die Besonderheit des Vorrangs des Europarechts. Nationale Regelungen, die die digitalisierte Landwirtschaft betreffen, erfassen oder berühren die Grundfreiheiten der Europäischen Union, insbesondere die Warenverkehrsfreiheit im Hinblick auf die Maschinen, aber auch die Dienstleistungsfreiheit im Hinblick auf die Serviceangebote, die im Zusammenhang mit der Digitalisierung bestehen. Derartige Auswirkungen auf die europäischen Grundfreiheiten haben zur Folge, dass nationale Alleingänge nur in höchst beschränktem Umfang möglich sind.

Die fehlende Regulierung der digitalen Landwirtschaft hat gleichzeitig wiederum zur Folge, dass die Besonderheiten der Landwirtschaft nicht berücksichtigt werden.

Was sind die Besonderheiten der Landwirtschaft? Zum einen die hohe Lebensdauer von landwirtschaftlichen Maschinen. Schaut man sich die durchschnittliche Nutzungsdauer in der AfA-Tabelle des

Bundesfinanzministeriums an<sup>44</sup>, so liegt diese bei durchschnittlich 10 Jahren. Der Landwirt bindet sich langfristig an ein Unternehmen und damit an seine digitalen Serviceleistungen.

Zum anderen besteht ein Marktungleichgewicht zwischen den Wirtschaftsteilnehmern. Kleinen und mittleren landwirtschaftlichen Betrieben, die weiterhin die Regel in der gesamtdeutschen Agrarstruktur darstellen, stehen relativ große Dienstleistungsanbieter insbesondere aus dem Landmaschinenbereich gegenüber. Schon allein aus diesem Grunde muss also hier der Gesetzgeber jenseits der liberalen Vorstellung einer marktinternen Regelung bereits im Vorfeld weiterer Entwicklungen einen Rechtsrahmen bieten, der auch die kleineren Marktteilnehmer ausreichend schützt.

### **bb. Begrenzte Akzeptanz als Indiz für Rechtsunsicherheit**

Die deutsche Landwirtschaft war bislang innovationsfreudig und nicht technikfeindlich<sup>45</sup>. Betrachtet man die Produktionssteigerung in den letzten Jahrzehnten, so muss man feststellen, dass die Landwirtschaft im Vergleich zu allen anderen Wirtschaftsbereichen den stärksten Anstieg an Produktivität nachweisen kann. Diese Innovationfreude der Landwirtschaft steht in einem diametralen Widerspruch zur begrenzten Akzeptanz der Digitalisierung durch die Landwirtschaft in Deutschland. Hier ist das Verhältnis von einem Grundmisstrauen geprägt<sup>46</sup>.

Dieses Misstrauen hat verschiedene Ursachen<sup>47</sup>: Sie sind zum einen ökonomischer Art. Die Landwirte verweisen auf die Gefahr, dass Saatgutfirmen aufgrund der durch die Datensammlungen gewonnenen Erkenntnisse eine bestimmte Sorte Saatgut verteuert, auf die der Landwirt aufgrund der Boden- und Witterungsbedingungen besonders angewiesen ist. Auch fürchten sich manche Landwirte vor Datendiebstahl durch Konkurrenten. Zum anderen besteht eine Unwissenheit bei den Landwirten über die Möglichkeiten und die Tragweite der technischen Möglichkeiten. Schließlich und das ist für den Rechtsberater entscheidend – wird die Unsicherheit durch bislang weiterhin unklare rechtliche Regelungssysteme gespeist.

Aus Sicht der Landwirte sind Hersteller oder Dienstleister gefordert, die anfallenden betriebsbezogenen Daten in nutzbarer Form herauszugeben. Für eigene Zwecke soll ein Hersteller oder Dienstleister die Daten nur mit Einwilligung des Landwirts verwenden sollen. Zugleich fordern die Landwirte einheitliche Datenformate und –schnittstellen, um eine möglichst kostengünstige und effiziente Nutzung zu ermöglichen. Ohne ein

---

<sup>44</sup> Bundesministerium der Finanzen, AfA-Tabelle für den Wirtschaftszweig "Landwirtschaft und Tierzucht", Fassung vom: 19.11.1996, BStBl I 1996, 1416.

<sup>45</sup> BMEL Ausgewählte Daten und Fakten der Agrarwirtschaft 2014,

<sup>46</sup> Vgl. Henning Müller, Wohin geht die Reise? DLG Mitteilungen 10/2016, S. 16f.

<sup>47</sup> Vgl. DLG-Mitteilungen 1/2016, S. 72f.

standardisiertes Datenmanagement wird ein konfliktfreies Zusammenführen der Einheiten nur mit erheblichen technischen Aufwänden realisierbar sein. Das erfordert auch eine herstellerübergreifende Herangehensweise.

## **d. Die derzeit zentralen Fragestellungen**

Die zu behandelnden Themenkomplexe kann man in zwei Kategorien fassen, die den Funktionen des Rechts entsprechen: Das Recht als Schranke des freien Datenverkehrs und das Recht als Instrument zur Ermöglichung eines „ökonomisch interessanten“ Datenverkehrs. Im ersten Teil stehen der Datenschutz im Mittelpunkt sowie der Schutz des geistigen Eigentums. Im zweiten Teil das Eigentum an Daten sowie das Vertragsrecht, insbesondere auch das Haftungsrecht.

### **aa. Datenschutz**

Die Digitalisierung löst ein Spannungsfeld zwischen der Erforderlichkeit der Datengewinnung und dem Datenschutz aus. Wir können es wie folgt zusammenfassen: Je mehr Daten sensorisch gesammelt werden, je effizienter und besser kann das System agieren/reagieren. Zugleich müssen wir feststellen, dass je hochwertiger die erfassten Daten sind, je sicherer kann das System agieren/reagieren. Das Internet der Dinge lebt von einer Datensammelwut. Die Sensoren, die die Grundlage für das Internet der Dinge bilden, sammeln permanent Unmengen an Daten. Hier stellt sich bereits faktisch das Problem, ob ein Landwirt überhaupt noch in der Lage ist, die Kontrolle über seine Daten angesichts der Vernetzung der Kommunikationswege zu erhalten

### **bb. Eigentum / Nutzungsrecht an Daten**

Gleichrangig neben der grundrechtlichen Datenschutz- Perspektive, die der Datennutzung im Rahmen der Digitalisierung der Landwirtschaft Grenzen setzt, steht der zivilrechtliche Focus. Er lenkt den Blick auf die Daten als handelbare Wirtschaftsgüter, sowie auf die Datenverarbeitung als eine von der Landwirtschaft nachgefragte Dienstleistung. Hier stehen zwei Fragen im Zentrum: Wem steht die wirtschaftliche Wertschöpfung an den Daten zu und wer haftet für fehlerhafte Daten bzw. Datenverarbeitung. Das Zivilrecht muss sich insoweit zu folgenden Fragen positionieren: Gibt es klare Nutzungsregeln, wenn heterogene Datenquellen zusammengeführt beziehungsweise einer beschränkten oder offenen Nutzergemeinschaft zur Verfügung gestellt werden? Wer gibt einheitliche Nutzungs- und Teilnahmebedingungen vor? Entstehen zwischen Teilnehmern oder gegenüber Dritten de facto Haftungsgemeinschaften, wenn die Daten fehlerhaft sind, oder lässt sich wirksam vereinbaren, dass jeder auf eigenes Risiko handelt?

Für die landwirtschaftlichen Unternehmer ist insoweit – sei es aus wirtschaftlichen oder emotionalen Gründen - besonders relevant, ob sie die Hoheit über sämtliche Betriebsdaten behalten, um ihre Wertschöpfung zu

sichern und im Wettbewerb zu bestehen. Es erscheint zweifelhaft, dass Landwirte die Auslagerung unternehmensrelevanter Daten in die Cloud in großem Stil nutzen, wenn sie neben der Datenhoheit auch die Kontrolle darüber verlieren, ob Daten, die durch Maschinen bei Düngungs-, Pflanzenschutz- oder Erntemaßnahmen gespeichert werden, von Dritten mitgelesen und eventuell genutzt werden können. Es besteht daher unter Umständen die Gefahr, dass Erntemengen, Dünger- oder Pflanzenschutzmittelverbrauch und ähnliches erfasst und womöglich in der Cloud durch Dritte zum wirtschaftlichen Nachteil der Landwirte verwertet werden.

Da gesetzliche Regelungen fehlen, konfigurieren einige Landmaschinenhersteller ihre Maschinen bereits so, dass Auftrags- und Protokolldaten ausschließlich in einer Cloud gespeichert werden können. Besitzen Landwirte eigene Maschinen, haben sie noch die Option, solche ohne Cloudanbindung zu kaufen. Man kann dann Betriebsdaten von Externen errechnen, die Gesamtdaten einer Maßnahme verbleiben aber ausschließlich im Betrieb. Diese Möglichkeit haben Landwirte nicht mehr, wenn deren Lohnunternehmen ohne Rücksicht auf die Datenhoheit des einzelnen Kunden auf cloudgebundene Maschinenflotten umstellen.

Die eigentumsrechtliche Zuordnung von Daten ist unproblematisch, soweit sie an einen körperlichen Gegenstand gebunden sind. Der Eigentümer eines Datenträgers ist zugleich Eigentümer der Daten, die sich auf dem Datenträger befinden. Soweit also Daten in einem Fahrzeug gespeichert sind, gehören diese dem Eigentümer des Fahrzeugs. Im Rahmen der Digitalisierung bleiben aber die „Maschinendaten“ nicht auf den jeweiligen Maschinen, sondern sie werden an andere „Maschinen“ und Rechner über Netzwerke übermittelt. Die Daten sind bei dieser Wertschöpfung lediglich Mittel zum Zweck. Es geht um Informationen, die sich aus den Daten gewinnen lassen, und es geht um Nutzungsrechte an Informationen.

Noch weitgehend ungeklärt ist jedoch die Frage, inwiefern unkörperliche Eigentumsrechte an Daten begründet werden können und ob der Auftraggeber in diesem Fall die Daten von dem Auftragnehmer herausverlangen kann. Erste Diskussionsansätze lassen sich aber bereits erkennen: So wird nach wohl herrschender Auffassung pauschal auf die mangelnde Körperlichkeit der Daten verwiesen; Eigentumsrechte könnten ausschließlich an den Datenträgern, auf denen sie sich befinden, begründet werden. Andere wiederum knüpfen in einer Analogie zu § 903 BGB das Eigentum an den Daten an den Prozess des technischen Herstellens der Daten an. Berechtigt sei demnach derjenige, der die Daten durch Eingabe oder die Verwendung eines Programms selbst erstellt habe. Wieder andere verweisen darauf, dass angesichts des gegenwärtig existierenden Rechtsrahmens keine Notwendigkeit bestehe, ein selbstständiges Dateneigentum zu begründen.

### **cc. Die Zurechnung und Haftung**

Ein Bereich, der gleichwohl einer Regelung bedarf, ist die Zurechnung von selbständigen Handlungen und Entscheidungen von Maschinen und daran anschließend die Frage der Haftung. In der Landwirtschaft 4.0 kommunizieren Maschinen autonom miteinander. Wenn diese Kommunikation zwischen Maschinen erfolgt, die in Eigentum oder Besitz unterschiedlicher natürlicher oder juristischer Personen stehen, stellt sich die Frage nach der Zurechnung der Kommunikationsakte. Dabei wird zu Recht darauf hingewiesen, dass die konkreten Inhalte, Ablauf und Zeitpunkte einer solchen Kommunikation bei selbstlernenden oder selbstoptimierenden Maschinen immer weniger für deren Betreiber vorhersehbar sind, insbesondere in selbstoptimierenden Produktionsketten und -netzwerken. Unterbleibt die Kommunikation zwischen den beteiligten Maschinen oder ist sie fehlerhaft, kann dieses erhebliche wirtschaftliche Nachteile bewirken.

Haftungs begründend ist nach unserem Zivilrechtsverständnis nur ein schuldhaftes, d.h. vorwerfbares Verhalten einer natürlichen oder juristischen Person. Bei miteinander kommunizierenden Maschinen und automatisieren Prozessabläufen ist die Rückführung der schadensbegründenden Handlungen, insbesondere bei Maschinenfehlern auf natürliche oder juristische Personen kaum möglich. Erschwert wird dieses durch die Besonderheit, dass die automatisierten Prozesse bewußt den Eingriff des Menschen reduzieren, wenn nicht sogar ausschließen.

Bei Big-Data Analysen verstärkt sich das Problem. Unzutreffende Daten einzelner Maschinen können sich negativ auf die Analyse auswirken. Die Rekonstruktion der Daten ist aber oftmals ausgeschlossen. Soweit die Ursache in einer ungeeigneten oder fehlerhaften Analysemethodik liegt, fehlen Wertungsparameter um die erzielten Prognosen z.B. im Hinblick auf das zu erwartende Wetter zu messen. Aber auch die Auswertung von zutreffenden Daten kann fehlerhaft sein und durch z.B. falsche Optimierungswerte beim Einsatz von Dünge- oder Pflanzenschutzmitteln erhebliche wirtschaftliche Schäden verursachen.

Schließlich können noch Schäden durch Konnektivitätsausfälle ausgelöst werden. Hier ist zu beachten, dass die Haftung des TK-Anbieters für Vermögensschäden auf 12.500 Euro pro Endnutzer und insgesamt zehn Millionen Euro je Schadensereignis für alle betroffenen Endnutzer gedeckelt ist (§ 44a TKG).

## **VIII. Tier- und Umweltschutz**

### **1. Landwirtschaftliche Nutztierhaltung**



Tierzucht und Tierhaltung sind wichtige Standbeine der deutschen Landwirtschaft. Die landwirtschaftliche Nutztierhaltung dient in erster Linie der Erzeugung von Nahrungsmitteln (zum Beispiel Milch, Fleisch und Eier), sowie der Gewinnung von Tierprodukten (zum Beispiel Wolle, Häute und Felle). Durch die gezielte Züchtung von Tieren werden sowohl die Tierleistungen als auch die Tiergesundheit langfristig aufrechterhalten<sup>48</sup>. Die Nutztierhaltung ist für die deutsche Landwirtschaft von herausragender Bedeutung<sup>49</sup>. Mehr als 70 % aller landwirtschaftlichen Betriebe halten Nutztiere. Mehr als 60 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche wird für die Erzeugung von Futter genutzt (Grünland und 46 % des Ackerlandes). Mehr als die Hälfte der landwirtschaftlichen Verkaufserlöse stammen aus der Nutztierhaltung, und nahezu die Hälfte der landwirtschaftlichen Wertschöpfung wird mit tierischen Erzeugnissen erwirtschaftet. Die mit der Tierhaltung verknüpfte Wertschöpfung in den vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereichen (Futtermittelherstellung und -handel, Stallbautechnik, Schlachthöfe, Fleisch- und Milchverarbeitung etc.) ist von hoher wirtschaftlicher Bedeutung. So ist beispielsweise in Niedersachsen die Ernährungswirtschaft innerhalb des verarbeitenden Gewerbes der zweitwichtigste Wirtschaftszweig nach dem Automobilbau. Da die Tierhaltung deutlich mehr Arbeitskräfte bindet als der Ackerbau, hat sie zudem eine bedeutende sozioökonomische Funktion im Hinblick auf Arbeitsplätze im ländlichen Raum. Die Nutztierhaltung hat sich in den letzten 10 bis 15 Jahren sehr dynamisch entwickelt. So ist die Produktion von Schweinefleisch seit 1999 um knapp 26 % (+1,03 Mio. t) gestiegen. Die Geflügelfleischproduktion hat sich in diesem Zeitraum sogar verdoppelt (+0,85 Mio. t). Die Rindfleischproduktion ist dagegen um 21 % gesunken (-0,28 Mio. t). Auch die Milch- und Eierproduktion steigt seit einigen Jahren wieder an. Bei Schweine- und Geflügelfleisch, aber auch bei Käse, ist Deutschland innerhalb von zehn Jahren von einem Nettoimporteur zu einem bedeutenden Nettoexporteur geworden. Die Bedeutung ausländischer Märkte hat für die deutschen Erzeuger und Verarbeiter somit deutlich zugenommen. Die Einkommen der Tierhaltungsbetriebe zeigen in den letzten 10 Jahren einen positiven Trend, schwanken aber im Zeitverlauf zum Teil erheblich – vor allem in den spezialisierten Schweine und Geflügel haltenden Betrieben, seit einigen Jahren aufgrund von deutlichen Preisschwankungen aber auch in den Milchviehbetrieben. Die Einkommen liegen teilweise deutlich hinter denjenigen der Ackerbaubetriebe. Die sogenannten sonstigen Futterbaubetriebe (v.a. Rinder, Mutterkühe, Schafe) weisen in den meisten Jahren die niedrigsten Einkommen auf. In dieser Gruppe sind viele extensiv wirtschaftende Betriebe

---

<sup>48</sup> BMEL, Artgerechte Tierhaltung, in: [http://www.bmel.de/DE/Tier/tier\\_node.html?](http://www.bmel.de/DE/Tier/tier_node.html?).

<sup>49</sup> Hierzu und zum Folgenden: Wissenschaftlicher Beirat, Wegen zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung, 2016, [http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/GutachtenNutztierhaltung-Kurzfassung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/GutachtenNutztierhaltung-Kurzfassung.pdf?__blob=publicationFile).

vertreten. Viele von ihnen befinden sich trotz umfangreicher Direktzahlungen in einer schwierigen wirtschaftlichen Situation.<sup>50</sup>

In Deutschland haben immer weniger Landwirte Rinder oder Schweine auf dem Hof. Das geht aus den Ergebnissen der jüngsten Viehbestandserhebung des Statistischen Bundesamtes (Destatis) hervor. Demnach gab es zum Stichtag 3. Mai 2017 noch 23 800 Betriebe in Deutschland, die mehr als die von der Erfassungsgrenze geforderten 50 Schweine oder zehn Zuchtsauen im Stall hatten. Innerhalb eines Jahres haben rund 700 Schweineproduzenten beziehungsweise 2,9 % die Erzeugung aufgegeben. Besonders ausgeprägt war die Aufgaberate mit 6,7 % bei den Zuchtsauenhaltern; deren Zahl verringerte sich auf nur noch 8 400 Betriebe<sup>51</sup>.

Der Schweinestand nahm dagegen im Vergleich zum Mai 2016 nur moderat um 0,2 % auf 27,10 Millionen Tiere ab; das war allerdings der niedrigste Stand seit Mai 2011. Den Statistikern zufolge schrumpfte die Zuchtsauenherde im Vorjahresvergleich um 1,2 % auf 1,89 Millionen Tiere; zudem nahm die Zahl der Ferkel um 2,6 % auf 7,89 Millionen Stück ab. Andererseits stiegen die Bestände an Jung- und Mastschweinen gegenüber der Vorjahreszählung etwas an, so dass der Gesamtbestand letztlich nur um 46 200 Tiere kleiner als im Vorjahr ausfiel.

Rückläufig war auch die Entwicklung bei den Erzeugern von Milch und Rindfleisch. Die Zahl der rinderhaltenden Betriebe hat im Vergleich zum Mai 2016 um 4 214 oder 2,8 % auf 143 705 Unternehmen abgenommen. Dabei haben überdurchschnittlich viele Milcherzeuger die Produktion eingestellt; die Zahl dieser Betriebe ist im Vorjahresvergleich um 3 983 oder 5,6 % auf 67 319 zurückgegangen.

Weniger stark als die Zahl der Halter ist der Milchkuhbestand zurückgegangen, nämlich um 57 777 Stück oder 1,4 % auf 4,21 Millionen Tiere. Auch in allen anderen Kategorien wurden weniger Rinder gezählt. So verringerte sich die Zahl der Jungtiere unter einem Jahr um 2,2 % auf 3,72 Millionen Stück; bei den männlichen Rindern älter als ein Jahr wurde der Bestand vergleichsweise moderat um 0,4 % auf 1,05 Millionen Tiere abgebaut. Insgesamt wurden im Mai dieses Jahres 12,37 Millionen Rinder in Deutschland gehalten; das waren 197 682 Tiere oder 1,6 % weniger als zwölf Monate zuvor.

Die Reichweite der gesellschaftlichen Akzeptanz der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung ist in den Focus der öffentlichen Debatte in den letzten drei Jahren geraten. Dies war auch Gegenstand einer umfassenden Untersuchung des

---

<sup>50</sup> Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung - Zusammenfassung des Gutachtens in: Nutztiergutachten, Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, März 2015, abrufbar im Internet unter: <http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/GutachtenNutztierhaltung-Zusammenfassung.html>.

<sup>51</sup> Abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Wirtschaftsbereiche/LandForstwirtschaftFischerei/TiereundtierischeErzeugung/TiereundtierischeErzeugung.html>.

Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik des BMEL: Wege zu einer gesellschaftlichen akzeptierten Nutztierhaltung<sup>52</sup>. Hintergrund sind sich wandelnde ethische Vorstellung zur Tierhaltung und eine besondere mediale Aufmerksamkeit für Mißstände in Tierhaltungsanlagen. Zudem wird der Einsatz von Antibiotika und die Gefahr der Resistenzbildung von Keimen gegen Antibiotika als ein ernstzunehmendes Thema eingestuft. Daher hätten die Nutztierhalter den Einsatz von Antibiotika auch durch die weitere Verbesserung der Haltungsbedingungen nachweislich bereits erheblich verringert. Allein seit dem Jahr 2014 sei die Verwendung der Medikamentengruppe in den heimischen Ställen um mehr als die Hälfte zurückgegangen. Ferner werden Antibiotika in der Nutztierhaltung nicht prophylaktisch eingesetzt, sondern nur in Krankheitsfällen aufgrund tierärztlicher Verordnung. Die Verwendung von Reserveantibiotika bildet in der Nutztierhaltung eine Ausnahme.

Eine deutliche Verbesserung des Tierwohls sowie eine Verminderung der Umweltwirkungen der Tierhaltung sind wesentliche Ziele der Nutztierhaltungsstrategie, die das Bundeslandwirtschaftsministerium 2017 veröffentlicht hat.<sup>53</sup> Das Ministerium stellt sich damit nach eigener Aussage den „Herausforderungen zur notwendigen Weiterentwicklung der Nutztierhaltung in Deutschland“. Gewollt sei eine Strategie, die auf den Qualitätswettbewerb und nicht auf den Mengenwettbewerb ausgerichtet ist. Mit der Nutztierhaltungsstrategie sollen die Haltungsbedingungen in Deutschland auf breiter Linie verbessert und den Bauern Verlässlichkeit und Planungssicherheit gegeben werden. Ziel der Strategie ist, mit einem klaren Rahmen Konflikte bei der Tierhaltung abzubauen und die gesellschaftliche Akzeptanz für die Tierhaltung zu erhöhen. Die Umsetzung der Nutztierstrategie und die Änderung der Haltungsbedingungen kosten Zeit und Geld. Die zentrale Herausforderung für eine Nutztierhaltungsstrategie besteht darin, die notwendigen Mittel für Fortschritte beim Tierwohl und beim Umweltschutz in der Nutztierhaltung und der gleichzeitigen Sicherung der ökonomischen Tragfähigkeit für die landwirtschaftlichen Betriebe dauerhaft aufzubringen. Grundsätzlich sollen hier drei Ansatzpunkte in Betracht kommen: Zahlungen der Verbraucher, eingesparte Kosten durch Innovationen sowie Zahlungen aus dem Staatshaushalt.

## 2. Reform des Düngerechts

---

<sup>52</sup> Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung - Zusammenfassung des Gutachtens in: Nutztiergutachten, Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, März 2015, abrufbar im Internet unter: <http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/GutachtenNutztierhaltung-Zusammenfassung.html>.

<sup>53</sup> [http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Tier/Nutztierhaltungsstrategie.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Tier/Nutztierhaltungsstrategie.pdf?__blob=publicationFile).

Die Ergebnisse des aktuellen Nitratberichts zeigen, wie sehr die Landwirtschaft mit ihrer Düngepraxis die Gewässerqualität beeinflusst. Hauptproblem bleibt immer noch der übermäßige Einsatz von Stickstoffdüngern. Fast ein Drittel der Messstellen für die Grundwasserqualität haben zwischen 2012 bis 2014 zu hohe Nitratwerte aufgewiesen. Auch an den Küsten der Nord- und Ostsee gibt es kaum Anzeichen für eine Verbesserung. Hier führen die zu hohen Phosphor- und Stickstoffeinträge (Eutrophierung) zu übermäßigem Algenwachstum, so das Bundesumweltministerium.

Die Stickstoffüberschüsse in Deutschland und ihre Beeinträchtigungen der Umwelt haben mittlerweile zu einer Klage wegen der Nichteinhaltung der EU-Nitratrichtlinie<sup>54</sup> geführt und ein Vertragsverletzungsverfahren bezüglich der Wasserrahmenrichtlinie befindet sich in Vorbereitung. Während in Deutschland die Emission an Luftschadstoffen aus allen Quellen seit dem Jahr 1990 für die meisten Schadstoffe reduziert werden konnte, hat sich der Ausstoß von Luftschadstoffen aus der Landwirtschaft nur geringfügig verringert. Die Bedeutung der Landwirtschaft als Quelle von Luftschadstoffen nimmt insbesondere in Gebieten mit räumlich konzentrierter Intensivtierhaltung zu. So stammen in Deutschland 95 Prozent aller Ammoniak-Emissionen – die sich seit Jahrzehnten auf sehr hohem Niveau befinden – aus der Landwirtschaft. Davon entfällt wiederum der größte Teil der Emissionen mit 81 Prozent auf die Tierhaltung. Das ist auch der Hauptgrund dafür, dass der Grenzwert der NEC-Richtlinie (Richtlinie 2001/81/EG) in Höhe von 550 kt/Jahr von Deutschland regelmäßig nicht eingehalten wurde. Dabei trägt das nach Umwandlung in der Luft gebildete Ammonium in erheblichem Maße zur Stickstoffdeposition und damit zu Eutrophierungs- und Versauerungseffekten und zur Bildung von lungenschädlichem Feinstaub bei. Das erklärt auch den hohen Anteil der Landwirtschaft bei den Säurebildnern, der im Jahr 2014 auf fast 54 Prozent gestiegen ist, während die SO<sub>2</sub>- und NO<sub>x</sub>-Emissionen aus Verkehr und Industrie zurückgegangen sind. Verdeutlicht wird dieser Zustand durch ein krasses Missverhältnis: Zum einen stammten 80 Prozent der Ammoniak-Emissionen aus der Tierhaltung aus Stall und Lagerstätten, aber nur 2,7 Prozent der Mast Schweine- und Aufzuchtferkelplätze und 1,4 Prozent der Sauenplätze sind mit Abluftreinigungsanlagen ausgerüstet. Das wirkt sich auch negativ auf die Artenvielfalt aus: Für die Hälfte aller auf der "Roten Liste" geführten Pflanzenarten sind hohe Nährstoffeinträge für deren Gefährdung verantwortlich. Bundesweite Vorgaben fehlen bislang, vielmehr haben grüne Agrarminister in den Ländern durch so genannte Filtererlässe maßgebliche Regelwerke auf den Weg gebracht. Auch an der Klimakrise hat die Tierhaltung einen entscheidenden Anteil. Die Tierhaltung trägt mit 94,9 Millionen t CO<sub>2</sub>äq. bzw. 71 Prozent zum landwirtschaftlichen Treibhausgasausstoß bei, wenn die Bereitstellung der Futtermittel in Deutschland mit berücksichtigt wird.

---

<sup>54</sup> Richtlinie des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (91/676/EWG).

Die wesentlichen Treibhausgasquellen der Tierhaltung sind die Entstehung von Methan im Verdauungsprozess, die Lagerung von Wirtschaftsdünger und die Entstehung von Lachgas bei der Verwendung von Wirtschaftsdüngern im Pflanzenbau. Im Jahr 2014 machte das Wirtschaftsdüngermanagement (Lagern und Ausbringen von Gülle und Festmist) 19,2 Prozent der gesamten Methan-Emissionen aus der deutschen Landwirtschaft aus.

Mit der Nachhaltigkeitsstrategie hat sich die Bundesregierung unter anderem zum Ziel gesetzt, im Bereich der Landwirtschaft den Stickstoffüberschuss in der Gesamtbilanz ab dem Jahr 2010 auf 80 kg/ha zu reduzieren<sup>55</sup>. Die mit dem Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 der Bundesregierung beschlossenen Maßnahmen sollen dazu beitragen, dieses Ziel zu erreichen und damit insgesamt insbesondere die Nicht-CO<sub>2</sub>-Emissionen in der Landwirtschaft (Lachgas – N<sub>2</sub>O) zu reduzieren. Mit dem Klimaschutzbericht 2016 wird die Bundesregierung Ergebnisse einer aktuellen Schätzung von durch das BMUB beauftragten Gutachtern zur Minderungswirkung der Maßnahmen unter Berücksichtigung des jeweils aktuellen Standes der Umsetzung und Planung vorlegen. Mit dem Klimaschutzplan 2050 hat sich die Bundesregierung darüber hinaus für den Sektor Landwirtschaft auf das Ziel der Minderung der Emissionen auf 58 bis 61 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente bis 2030 verständigt. Das entspricht einer Minderung um 31 bis 34 Prozent gegenüber dem Niveau in 1990. Dazu hat sich die Bundesregierung auf eine Reihe strategischer Maßnahmen verständigt.

Im Jahr 2017 ist mit dem Ziel der Verschärfung der Düngeregeln eine neue Düngeverordnung verabschiedet worden<sup>56</sup>. Damit soll die Überdüngung drastisch reduziert und die Nitrat-Belastung des Grundwassers begrenzt werden. Mit der neuen Düngeverordnung werden die Sperrzeiten, in denen keine Düngemittel ausgebracht werden dürfen, verlängert und die Abstände für die Düngung in der Nähe von Gewässern ausgeweitet. Zusätzlich sollen Gärreste aus Biogasanlagen in die Berechnung der Stickstoffobergrenze (170 Kilogramm pro Hektar) einbezogen werden. Darüber hinaus werden die Länder zum Erlass zusätzlicher Maßnahmen in Gebieten mit hohen Nitratwerten verpflichtet. Dies gilt auch für Regionen, in denen stehende oder langsam fließende oberirdische Gewässern insbesondere durch Phosphat zu stark belastet seien. In Deutschland leben derzeit etwa 12,6 Millionen Rinder, 27 Millionen Schweine, 160,7 Millionen Masthühner und 47,9 Millionen Legehennen. Zusammen mit Schafen, Puten und anderen Nutztieren leben in Deutschland mehr als doppelt so viele Nutztiere wie Menschen. Hinzu kommt, dass die Zahl der Betriebe mit

---

<sup>55</sup> [https://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/2017-01-11-nachhaltigkeitsstrategie.pdf](https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/2017-01-11-nachhaltigkeitsstrategie.pdf); jsessionid=F8F263C3482BD3E48B794A0D8AB2AAFC.s24t1?\_\_blob=publicationFile&v=20.

<sup>56</sup> Düngeverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Juni 2017 (BGBl. S. 1305).

Viehbestand in den vergangenen Jahrzehnten stetig gesunken ist, während die Anzahl der Tiere pro Betrieb zunahm. Daraus ergeben sich unterschiedlichste Umweltbelastungen. So hat sich die Nitratproblematik von Regionen mit intensivem Pflanzenbau in Regionen mit intensiver Tierhaltung verlagert. Das Ziel der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, den Stickstoffüberschuss bis zum Jahr 2010 auf 80 kg/ha zu begrenzen, wurde verfehlt. Der Stickstoffbilanzüberschuss lag im Jahr 2012 bei rund 96 kg/ha, mit teilweise deutlichen Überschreitungen dieses Wertes in den Intensivtierhaltungsregionen Nordwestdeutschlands. In Niedersachsen befinden sich 60 Prozent des Grundwassers in einem schlechten Zustand. In NordrheinWestfalen erreichen rund 40 Prozent des Grundwasserkörpers aufgrund der Nitratbelastung nicht den guten chemischen Zustand. Auch für die Stickstoffeinträge in die Nordsee ist die Landwirtschaft der Hauptverursacher. So wurde für 2006 bis 2008 festgestellt, dass 77 Prozent der Stickstoffeinträge in die Fließgewässer des Nordseeinzugsgebiets diesem Verursacher zugeschrieben werden.

Zum Regelungspaket gehöre auch ein novelliertes Düngegesetz, das ebenso 2017 verabschiedet worden ist<sup>57</sup>. Es stellt einen umweltbewussten und sparsamen Umgang mit Nährstoffen in der Landwirtschaft sicher. Kern der Novelle des Düngegesetzes ist eine Stoffstrombilanz, die auf Betreiben des Bundesumweltministeriums neu eingeführt worden ist. Auf diese Weise werden die Landwirtschaftsbetriebe den Einsatz ihrer Nährstoffmengen bilanzieren. Die Dünge- und Tierfuttermengen werden dabei mit den erzeugten landwirtschaftlichen Produkten des Hofes verrechnet. Dadurch lasse sich die Stickstoffbelastung der Böden durch einen Betrieb besser bestimmen.

Mit dem UVP-Modernisierungsgesetz<sup>58</sup> werden unter anderem die Vorgaben der Richtlinie 2014/52/EU umgesetzt. Nach dieser Richtlinie sollen zukünftig zur Information der Öffentlichkeit über UVP-pflichtige Vorhaben verstärkt elektronische Instrumente eingesetzt und zentrale Internetportale eingerichtet werden. Damit wird die Transparenz der UVP und damit auch der Verwaltungsverfahren erhöht, deren integraler Bestandteil die UVP ist. Diese Änderungen betreffen nicht nur Tierhaltungsanlagen, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist, sondern auch UVP-pflichtige Industrieanlagen und Infrastrukturvorhaben.

## **XI. Ernährung**

### **1. Lebensmittelverluste und -verschwendung**

---

<sup>57</sup> Erstes Gesetz zur Änderung des Düngegesetzes und anderer Vorschriften vom 05. Mai 2017 (BGBl. I S. 1068).

<sup>58</sup> Gesetz zur Neuordnung des Rechts zum Schutz vor der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlung in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juni 2017 (BGBl. I S. 1966).

Für eine zielführende Forschung im Bereich Wertschätzung von Lebensmitteln ist die Vernetzung und Koordination notwendig. Daher hält der Bundesrat den Aufbau eines deutschlandweiten Forschungsnetzwerks für unerlässlich und bittet die Bundesregierung, ein solches aufzubauen und zu unterstützen<sup>59</sup>. Darüber hinaus bittet der Bundesrat die Bundesregierung, das Thema Wertschätzung von Lebensmitteln in relevanten Strategien und Projektschwerpunkten ressortübergreifend zu verankern. Begründung: Das Thema Lebensmittelverluste und -verschwendung rückte 2010 ins öffentliche Bewusstsein und hat es mittlerweile auf die Agenden von Wirtschaft, Politik und Verbrauchervertretern in Deutschland, Europa und weltweit geschafft. Die 2015 verabschiedeten Sustainable Development Goals (SDG) haben das weltweite Ziel gesetzt, Lebensmittelabfälle auf Handels- und Verbraucherebene bis zum Jahr 2030 um 50% zu verringern und im Nachernte- und Produktionsbereich ebenfalls Lebensmittelverluste zu reduzieren.<sup>60</sup>

Ein zentrales Anliegen ist die Reduktion von Lebensmittelverlusten in Deutschland. Hierzu hat der Bundesrat die Entschließung „Lebensmittelverluste in Deutschland verringern“ verabschiedet.<sup>61</sup> Lebensmittelverluste in Deutschland sollen über die gesamte Wertschöpfungskette hinweg um 50% bis 2030 verringert werden. Dennoch gehen laut einer Studie des BMEL aus dem Jahr 2012 pro Jahr mindestens 11 Millionen Tonnen Lebensmittel in Deutschland verloren und erreichen nicht den ursprünglich vorgesehenen Zweck der menschlichen Ernährung. Lebensmittelverluste in der Landwirtschaft konnten in dieser Untersuchung nicht berücksichtigt werden und werden auf zusätzlich mindestens zwei Millionen Tonnen pro Jahr geschätzt. Auf Ebene der Länder gibt es bereits zahlreiche Initiativen und Projekte, um die Verringerung von Lebensmittelverlusten durch akteursübergreifenden Austausch und wissenschaftliche Erkenntnisse zu befördern: 2010 wurde der erste Runde Tisch zum Thema Lebensmittelverluste in Nordrhein-Westfalen gegründet, 2015 bzw. 2016 wurden diese auch in Hamburg und Bayern bzw. Niedersachsen initiiert und sorgen für kontinuierlichen Austausch mit Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Auch bei Lebensmittelproduzenten, im Lebensmittelhandwerk und im Handel gibt es zahlreiche Initiativen, um Lebensmittelverluste im eigenen Betrieb und in der Zusammenarbeit mit vor- und nachgelagerten Stufen zu verringern. In der Wissenschaft wird das Thema mit den zur Verfügung stehenden Mitteln untersucht und trägt mit neuen Erkenntnissen zu Erfolgen im Kampf gegen Lebensmittelverluste bei. Kampagnen wie die BMEL-Initiative „Zu gut für die

---

<sup>59</sup> Hierzu und im Folgenden: Antrag des Landes NRW für eine Entschließung des Bundesrates - Lebensmittelverluste in Deutschland verhindern, Bundesrat-Drucksache 180/17, 22.02.2017.

<sup>60</sup> Grundlegend hierzu Phillip Lepenies, Globale politische Ziele : Bestandsaufnahme und Ausblick des post-2015 Prozesses, Baden-Baden 2017; siehe auch die Übersicht des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, [http://www.bmz.de/de/ministerium/ziele/2030\\_agenda/17\\_ziele/index.html](http://www.bmz.de/de/ministerium/ziele/2030_agenda/17_ziele/index.html).

<sup>61</sup> Bundesrat-Drucksache 180/17, 22.02.2017

Tonne!<sup>62</sup> oder Bildungsmaterialien für Schulklassen adressieren spezifische Verbrauchergruppen. Ein einheitliches und zielgerichtetes bundesweites Vorgehen gibt es jedoch noch nicht.

In anderen EU-Staaten gibt es bereits gesetzliche Initiativen, mittels derer Lebensmittelverluste verringert werden sollen: So sind bspw. Supermärkte in Frankreich ab einer Größe von 400 Quadratmeter verpflichtet, unverkaufte Nahrungsmittel zu spenden, zu Tierfutter zu verarbeiten oder in die Kompostierung oder energetische Verwertung zu geben. Ein ähnliches Gesetz in Finnland gilt nicht nur für Supermärkte, sondern auch für die Außer-Haus-Verpflegung und Großverbraucher wie zum Beispiel Restaurants, Krankenhäuser und Cafés. In Italien wiederum werden die bürokratischen Vorgaben für die Spende von noch verzehrfähigen Lebensmitteln für Unternehmen aus dem Lebensmittelbereich vereinfacht und zugleich steuerliche Anreize geschaffen.

Das Ernährungsvorsorgegesetz wurde als Folge der Katastrophe von Tschernobyl erlassen. Es galt ausschließlich für nicht-militärische Versorgungskrisen, die beispielsweise bei Naturkatastrophen oder bei Streiks drohen. Im Verteidigungsfall galt hingegen das Ernährungssicherstellungsgesetz. Beide Gesetze wurden 2017 im neuen Ernährungssicherstellungs- und -vorsorgegesetz (ESVG)<sup>63</sup> zusammengeführt. Durch das ESVG soll im Verteidigungs- und Spannungsfall sowie im Falle einer nicht militärisch bedingten Versorgungskrise eine Grundversorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln ermöglicht werden. Der Bundesrechnungshof hat in seinem Bericht an das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 15. September 2011<sup>64</sup> in beiden Rechtsbereichen grundlegende Schwachstellen festgestellt und empfohlen, die Grundlagen der Ernährungsnotfallvorsorge und -sicherstellung zu überdenken. Hierzu sei es notwendig, aktuelle Krisenszenarien herauszuarbeiten, ein Gesamtkonzept zu entwickeln, ggf. einheitliche Regelungen für militärische wie nicht militärische Krisenfälle zu erlassen sowie die Versorgungsplanung und Bevorratung darauf abzustimmen.

Eine Versorgungskrise ist ein Szenario, in dem erhebliche Teile der in Deutschland lebenden Menschen (derzeit ca. 82 Millionen Menschen) über den freien Markt keinen Zugang zu Lebensmitteln mehr haben und daher hoheitlich versorgt werden müssen. Der Eintritt einer solchen Versorgungskrise ist heute als unwahrscheinlich anzusehen. Die meisten denkbaren Schadensereignisse aus den Bereichen „Extremwetterlagen“, „technische Störungen“, „andere

---

<sup>62</sup> Siehe hierzu: [http://www.bmel.de/DE/Ernaehrung/ZuGutFuerDieTonne/zgfdt\\_node.html](http://www.bmel.de/DE/Ernaehrung/ZuGutFuerDieTonne/zgfdt_node.html)

<sup>63</sup> Gesetz über die Sicherstellung der Grundversorgung mit Lebensmitteln in einer Versorgungskrise und Maßnahmen zur Vorsorge für eine Versorgungskrise (Ernährungssicherstellungs- und -vorsorgegesetz - ESVG) vom 4. April 2017, BGBl. I S. 772.

<sup>64</sup> Gz. VI 5 – 2011 – 0651



Naturkatastrophen“ und „Freisetzungen von Gefahrstoffen“ dürften absehbar nicht zu einer Versorgungskrise führen. Derartige Ereignisse konnten seit Bestehen der Bundesrepublik stets mit den Mitteln des Katastrophenschutzes bewältigt werden.

Gleichwohl kann der Eintritt einer Versorgungskrise auch heute nicht vollständig ausgeschlossen werden. Staatliche Maßnahmen auf dem Gebiet der Ernährungsnotfallvorsorge müssen einerseits zur Bewältigung einer Versorgungskrise oder zur Vorsorge für eine Versorgungskrise geeignet sein. Andererseits müssen sie in den regelmäßig nicht durch Krisen betroffenen Zeiten mit einem Aufwand umsetzbar sein, der zu der sehr geringen Eintrittswahrscheinlichkeit der relevanten Szenarien in einem angemessenen Verhältnis steht.

Die Sicherstellungsinstrumente dürfen erst angewendet werden, wenn die Bundesregierung eine Versorgungskrise festgestellt hat. Die im Gesetz enthaltenen Verordnungsermächtigungen erlauben dem zuständigen Bundesministerium, im Bedarfsfall eine öffentliche Bewirtschaftung von Lebensmitteln und verwandten Erzeugnissen einzuführen, die den Umständen des jeweiligen Krisenfalls angepasst ist. Zu diesem Zweck können insbesondere Regelungen über die Produktion, den Bezug oder die Zuteilung von Lebensmitteln erlassen werden. Bei einer kurzfristig eintretenden Versorgungskrise besteht die zentrale Herausforderung darin, verfügbare Lebensmittel schnell, gleichmäßig und sicher an die Bevölkerung zu verteilen, selbst wenn weitere Infrastrukturen (Energie, Transport, Arbeitskräfte) beeinträchtigt sind oder ganz ausfallen. Damit in einem solchen Fall die zuständigen Behörden bis zum Tätigwerden des Ordnungsgebers handlungsfähig sind, soll das Gesetz um einstweilige unmittelbare Eingriffsbefugnisse ergänzt werden. Bei überregionalen Krisenfällen wie einer Versorgungskrise ist ein durch den Bund koordiniertes Krisenmanagement von herausragender Bedeutung. Bund und Länder sollten daher nach dem Vorbild im Bereich der Lebensmittelsicherheit den Abschluss einer Verwaltungsvereinbarung über ein gemeinsames „Versorgungskrisenmanagement“ anstreben. Wirksamstes Mittel zur Vorsorge für eine Versorgungskrise ist die Vorratshaltung durch die Privathaushalte (Selbstschutz). Die Förderung von Maßnahmen zur Verbesserung des Selbstschutzes durch die Bevölkerung sollte daher zur gesetzlichen Aufgabe von Bund und Ländern gemacht werden.

## **2. Lebensmittelsicherheit (food safety)**

Die amtliche Lebensmittelüberwachung der Bundesländer hat 2015 einen Anstieg der Mängel bei der Kennzeichnung und Aufmachung von

Lebensmitteln festgestellt.<sup>65</sup> Nach Angaben des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) gab es 2015 insgesamt 8 % mehr Beanstandungen als ein Jahr zuvor. Der Anstieg resultiert nach Darstellung des Bundesamts vor allem aus der seit Dezember 2014 geltenden EU-Lebensmittelinformations-Verordnung (LMIV)<sup>66</sup>, welche für Lebensmittelunternehmer neue Kennzeichnungsvorschriften enthält. Dies betrifft der Behörde zufolge insbesondere die Kennzeichnung von Zutaten, die bei der Herstellung eines Lebensmittels verwendet werden und beim Verzehr Allergien oder Unverträglichkeiten auslösen können. Solche Ingredienzien müssen seitdem auch bei loser Ware in Bäckereien, Restaurants, Einrichtungen zur Gemeinschaftsversorgung entsprechend gekennzeichnet werden. Laut BVL wurden 2015 rund 532 000 Betriebe oder knapp die Hälfte aller deutschen Unternehmen der Lebensmittelbranche kontrolliert. Dabei seien bei jedem vierten Betrieb Verstöße festgestellt worden, was dem Niveau der Vorjahre entspreche, stellte das Bundesamt fest. Der Anteil von Beanstandungen bei Proben von Lebensmitteln, Lebensmittelkontaktmaterialien und Bedarfsgegenständen wie Kosmetika hat mit 12 % ebenfalls auf dem Niveau der vergangenen Jahre gelegen.

Am ehesten wurden Mängel in Dienstleistungsbetrieben festgestellt. In der Gastronomie sowie bei Metzgereien, Bäckereien oder Eisdielen wurden in 28 % der Fälle Beanstandungen vorgenommen. Moniert wurde hier vor allem die allgemeine Betriebshygiene, gefolgt von der Lebensmittelkennzeichnung und -aufmachung sowie das Hygienemanagement.

## **X. GAP - / Agrarreform 2020**

### **1. Erfahrungen mit dem Greening**

Ein zentrales Element der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) von 2014 bis 2020 in der Europäischen Union ist das so genannte Greening mit dem Ziel einer klima- und umweltfreundlicheren Landbewirtschaftung, das Ende 2013 von EU-Parlament und EU-Ministerrat beschlossen wurde. Konkrete Vorgaben für die nationalen Umsetzungen des Greenings wurden 2014 erarbeitet. Damit sind seit 2015 30 Prozent der zur Verfügung stehenden Mittel für die

---

<sup>65</sup> Hierzu und im Folgenden: Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit. Pressemitteilung vom 30.11.2016, abrufbar unter [https://www.bvl.bund.de/DE/08\\_PresseInfothek/01\\_FuerJournalisten/01\\_Presse\\_und\\_Hintergrundinformationen/01\\_Lebensmittel/2016/2016\\_11\\_30\\_HI\\_Jahrespressekonferenz\\_2016.html](https://www.bvl.bund.de/DE/08_PresseInfothek/01_FuerJournalisten/01_Presse_und_Hintergrundinformationen/01_Lebensmittel/2016/2016_11_30_HI_Jahrespressekonferenz_2016.html).

<sup>66</sup> Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 (Lebensmittel-Informationsverordnung).

Direktzahlungen (so genannte Erste Säule) an zusätzliche Umweltleistungen gebunden.<sup>67</sup>

Die Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (AGRI) der Europäischen Kommission hat vom 15. Dezember 2015 bis zum 8. März 2016 eine öffentliche Konsultation durchgeführt, um Informationen zu den Erfahrungen mit dem Greening im Rahmen des GAP-Direktzahlungssystems zu erhalten. Insbesondere ging es um EU-weit gleiche Ausgangsbedingungen für die Landwirtschaftsbetriebe, um das Produktionspotenzial sowie um verschiedene Möglichkeiten, die Ökologisierungsregelung zu vereinfachen und den damit verbundenen Verwaltungsaufwand zu verringern. Im Juli 2016 stellte die Europäische Kommission dem EU-Sonderausschuss Landwirtschaft (SAL) die Ergebnisse zum Greening und die Evaluierung der Aktivitäten des Programms der Kommission zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) vor<sup>68</sup>.

Es liegen nunmehr nationale Erfahrungen mit dem Greening über zwei Vegetationsperioden vor. Die Betriebsinhaber haben im Jahr 2016 insgesamt fast 1,378 Millionen Hektar (ha) als ökologische Vorrangflächen (ÖVF) beantragt. Gegenüber den Vorjahresdaten ist die ungewichtete ÖVF um etwa 10 400 ha (0,8 Prozent) angestiegen. Nach Anwendung der Gewichtungsfaktoren zur Berücksichtigung der unterschiedlichen ökologischen Wertigkeit ergibt sich eine gewichtete ökologische Vorrangfläche von knapp 704 000 ha gegenüber 691 000 ha in 2015, d. h. ein Anstieg um beinahe 13 000 ha bzw. 1,9 Prozent. Bezogen auf das in der Bodennutzungshaupterhebung ermittelte Ackerland von über 11,8 Mio. ha entspricht dies in 2016 einem Anteil von beinahe 6 Prozent des Ackerlands (2015: 5,8 Prozent). Gegenüber den Vorjahresdaten haben sich bei den verschiedenen Kategorien einige Veränderungen ergeben. Zuwächse waren insbesondere bei den Flächen mit stickstoffbindenden Pflanzen, Zwischenfrüchten/Untersaaten und den Streifenelementen zu verzeichnen. Rückgänge ergaben sich dagegen vor allem bei den Brachflächen und den Landschaftselementen.<sup>69</sup> Bei den Landschaftselementen können zudem die gewichteten Ergebnisse nicht mit den Vorjahreswerten verglichen werden, da 2016 aufgrund der besseren Datenlage (Meldung der verschiedenen Arten von Landschaftselementen durch die Länder) die differenzierten Gewichtungsfaktoren verwendet wurden (2015 dagegen einheitlich der Faktor 1,5). Dieser Effekt hat sich auch auf die Ermittlung des Gesamtwertes der gewichteten ÖVF ausgewirkt, so dass auch insoweit die Ergebnisse beider Antragsjahre nur eingeschränkt vergleichbar sind.

---

<sup>67</sup> Hierzu und im Folgenden: Kleine Anfrage, Bundestags-Drucksache 18/10569, 02.12.2016.

<sup>68</sup> vgl. [http://iswa-online.de/www%5Carbeitgeber.nsf/id/de\\_erste-ergebnisse-der-refit-plattform](http://iswa-online.de/www%5Carbeitgeber.nsf/id/de_erste-ergebnisse-der-refit-plattform).

<sup>69</sup> Die in Anlage 1 zu Frage 2 ausgewiesenen Veränderungen zum Vorjahr müssen allerdings vorsichtig interpretiert werden, da die im Jahr 2015 gemeldeten Daten aufgrund der Systemumstellung noch vorläufig waren.

Der Anbau von Leguminosen zur Ganzpflanzenernte ist von 258 400 ha im Jahr 2015 auf 265 900 ha im Jahr 2016 leicht gestiegen. Aus den mittels Bodennutzungshaupterhebung jährlich ermittelten Dauergrünlandflächen ergibt sich, dass sich der Trend der Dauergrünlandabnahme seit dem Jahr 2014 nicht mehr fortgesetzt hat. Im Jahr 2016 lag der mittels Bodennutzungshaupterhebung erfasste Umfang des Dauergrünlands um 70 600 ha über dem Flächenumfang von 2013. Die positive Entwicklung in den letzten Jahren ist auch auf die seit 2015 geltenden Regelungen zum Erhalt des Dauergrünlands zurückzuführen.

## 2. Position des Bundes und der Länder

Jede Änderung der Regelungen löst einen zusätzlichen Informationsaufwand sowie die Anpassung der laufenden Verfahren und Antragsvordrucke aus und erfordert ggf. eine Anpassung der Betriebsorganisation<sup>70</sup>. Insofern ist die Kontinuität und Stabilität an sich ein wichtiger Beitrag zur Vereinfachung. Notwendige Änderungen sollten wohlüberlegt und mit einer angemessenen Vorlaufzeit vorgenommen werden. Die von Deutschland geforderte und von der Europäischen Kommission nunmehr auch vorgesehene stärkere Harmonisierung der Anforderung an die Pufferstreifen, Feldränder und Waldrandstreifen sowie die Anerkennung der Streifenelemente als ökologische Vorrangflächen auch bei Überschreitung der Maximalbreite sind wichtige Elemente zur Vereinfachung und Förderung der Akzeptanz. Damit der Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen bleibt, sollten die Regelungen zur Absenkung des Mindestumfangs an Vor-Ort-Kontrollen bei anerkanntermaßen guten Kontrollsystemen und niedrigen Fehlerraten auch die Greeningprämie einbeziehen und praxisgerecht ausgestaltet werden. Darüber hinaus sollten die Vorschriften für das Dauergrünland so angepasst werden, dass für die Landwirte keine Anreize mehr bestehen, Flächen, die mit Gras oder anderen Grünfütterpflanzen bewachsen sind, nur deshalb spätestens nach vier Jahren umzubrechen und andere Kulturen anzubauen, um die Dauergrünlandentstehung zu verhindern. Dies käme sowohl der Umwelt als auch der Landwirtschaft zugute.

Eine grobe Einschätzung der Länder hat im Frühjahr 2015 ergeben, dass für die Umsetzung der im Jahr 2013 beschlossenen Agrarreform 250 bis 300 zusätzliche Vollarbeitskräfte in den Länderverwaltungen und außerdem zwischen 6 und 7 Mio. Euro jährlich für zusätzlichen Sachaufwand und extern vergebene Prüfungstätigkeiten benötigt werden<sup>71</sup>. Das Greening dürfte bei diesem Mehraufwand besonders ins Gewicht fallen, es gibt aber auch weitere Einflussfaktoren wie z. B. die Regelungen zum aktiven Betriebsinhaber, die

---

<sup>70</sup> Hierzu und im Folgenden: Stellungnahme der Bundesregierung zu einer Kleinen Anfrage, Bundestags-Drucksache 18/10746, 21.12.2016.

<sup>71</sup> Bundestags-Drucksache 18/10746 (Fn. 70), S.6.

Junglandwirteprämie und die generell erhöhten Kontrollanforderungen. Der personelle Mehrbedarf wird ganz überwiegend zur Durchführung der Kontrollen benötigt. Die zusätzlichen Bürokratiekosten für die Landwirtschaft bei der Antragstellung durch die Änderung der InVeKoS-Verordnung im Jahr 2015 wurden vom Statistischen Bundesamt auf rd. 1,6 Mio. Euro jährlich geschätzt, für das Jahr 2015 als dem ersten Jahr der Umstellung mit hohem Informationsbedarf und der erstmaligen Bearbeitung der erweiterten Antragsunterlagen sogar einmalig auf rd. 20 Mio. Euro. Davon dürfte ein hoher Anteil auf das Greening zurückzuführen sein. Weitergehende Informationen liegen der Bundesregierung nicht vor. Die verwaltungsmäßige Umsetzung der landwirtschaftlichen Direktzahlungen obliegt in Deutschland den Bundesländern.

Die Bundesregierung setzt sich in den Verhandlungen für Änderungen bei der Definition für Dauergrünland ein<sup>72</sup>. So sollte aus begrünter Ackerbrache und Rebbrache (gerodete Weinbauflächen) nie Dauergrünland werden können und der Wechsel von Kulturen (z. B. von Ackergras zu Klee gras) beim Anbau von Gras und anderen Grünfütterpflanzen die Dauergrünlandentstehung verhindern. Ferner sollten sich die Regelungen zum Dauergrünland auf das zu einem Stichtag (z. B. 1. Januar 2015) vorhandene Dauergrünland beziehen, um künftig unerwünschte Anreize zur Umwandlung von mit Gras und anderen Grünfütterpflanzen bewachsenen Flächen zu vermeiden. Der Basisrechtsakt enthält die Option für eine Erhöhung des Prozentsatzes für die ökologischen Vorrangflächen von 5 Prozent auf 7 Prozent. Bei der delegierten Verordnung (EU) Nr. 639/2014, die die detaillierten Anforderungen an das Greening regelt, hat sich die Bundesregierung für eine stärkere Harmonisierung der Anforderung an die Pufferstreifen, Feldränder und Waldrandstreifen sowie die Anerkennung der Streifenelemente als ökologische Vorrangflächen auch bei Überschreitung der Maximalbreite eingesetzt. Dies sind wichtige Elemente zur Vereinfachung und Förderung der Akzeptanz des Greenings. Die Europäische Kommission hat diese Vorschläge in ihrem Entwurf für eine Verordnung zur Änderung der delegierten Verordnung aufgegriffen.

Die Bundesregierung sieht die Notwendigkeit, weiterhin Pflanzenschutzmittel auf ökologischen Vorrangflächen zuzulassen<sup>73</sup>. Die Europäische Kommission hat in ihrem Vorschlag zur Änderung der delegierten Verordnung (EU) Nr. 639/2014 ein Verbot des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln auf ökologischen Vorrangflächen vorgeschlagen. Ein Anbau von Eiweißpflanzen ist ohne den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln mit erheblichen Ernterisiken verbunden und würde daher die Attraktivität von Eiweißpflanzen gegenüber anderen Ackerkulturen deutlich mindern. Dies würde die mit der Eiweißpflanzenstrategie des Bundesministeriums für Ernährung und

---

<sup>72</sup> Bundestags-Drucksache 18/10746 (Fn. 70), S.6.

<sup>73</sup> Bundestags-Drucksache 18/10746 (Fn. 70), S.7.

Landwirtschaft (BMEL) angestrebte Ausweitung des Anbaus von Eiweißpflanzen gefährden. Innerhalb der Bundesregierung ist die Entscheidungsfindung über das von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Anwendungsverbot von Pflanzenschutzmitteln auf ökologischen Vorrangflächen noch nicht abgeschlossen.

Die Bundesregierung beabsichtigt ab dem Jahr 2018 auf den Nachweis zum „Aktiven Landwirt“ vollständig zu verzichten<sup>74</sup>. Der generelle Verzicht auf die Anwendung der Regelung zum Nachweis als „aktiver Landwirt“ würde zu einer erheblichen Verringerung des Verwaltungsaufwandes führen. Die derzeitige Regelung verursacht einen erheblichen Verwaltungsaufwand, der in keinem Verhältnis zum Nutzen steht; es werden nur ganz wenige Betriebsinhaber vom Bezug von Direktzahlungen ausgeschlossen. Der aktuelle Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission, der einen Verzicht auf die Anwendung dieser Regelung ab 2018 ermöglichen würde, greift eine der wesentlichen Forderungen aus dem 45-Punkte-Papier auf, das unter Beteiligung der Länder vom BMEL erstellt und von Bundesminister Schmidt am 27. Februar 2015 an Kommissar Hogan übermittelt wurde. Der Berufsstand begrüßt diesen Vorschlag ebenso wie der Bundesrat (vgl. Beschluss des Bundesrates vom 25. November 2016 Bundesratsdrucksache 533/2016). Damit wird die Erwartung verbunden, dass Deutschland davon Gebrauch macht. Die Bundesregierung beabsichtigt, von der Option auf einen Verzicht auf den Nachweis als „aktiver Landwirt“ Gebrauch zu machen. Unbeschadet dessen wird für die nächste Förderperiode aber weiter zu prüfen sein, ob und wie eine zielgerichtete und gleichzeitig praktikable Abgrenzung des Empfängerkreises von Direktzahlungen ausgestaltet werden könnte.

Auf Landesebene sind verschiedene Ansätze sichtbar, die Agrarstruktur durch die Agrarbeihilfen zu entwickeln. So nutzt Niedersachsen Agrarbeihilfen zum Ausbau des Breitbandes auf dem Land.<sup>75</sup> Das Investitionsprogramm 2017 der Landesregierung sieht für den Breitbandausbau nahezu 390 Mio Euro aus EU-, Bundes- und Landesmitteln vor. Erstmals würden dabei auch Mittel aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), dem Europäischen Strukturfond zur regionalen Entwicklung (EFRE) sowie aus der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) eingesetzt.

Zum Teil wird „ein Rechtsanspruch für schnelles Internet im ländlichen Raum“ gefordert<sup>76</sup>. Der Bund müsse eine gute Breitbandversorgung „endlich als

---

<sup>74</sup> Bundestags-Drucksache 18/10746 (Fn. 70), S.7.

<sup>75</sup> Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Pressemitteilung 19.7.2017, <https://www.ml.niedersachsen.de/aktuelles/pressemitteilungen/niedersachsen-kurbelt-breitbandausbau-wie-nie-zuvor-an-und-foerdert-erstmal-kleinstunternehmen-im-laendlichen-raum-155754.html>.

<sup>76</sup> So der Niedersächsische Landwirtschaftsminister Meyer, Pressemitteilung 19.7.2017, <https://www.ml.niedersachsen.de/aktuelles/pressemitteilungen/niedersachsen-kurbelt->

Universaldienstleistung wie bei Post, Strom, Müllabfuhr, Wasser und Telefon definieren“. Dann müssten auch nicht so lukrative Bereiche über eine Umlage flächendeckend versorgt werden.

Die aktuelle Forderung nach einer vollständigen Kappung sämtlicher Zahlungsansprüche oberhalb der Grenze von 150 000 Euro würde eine dreistellige Millionensumme an Fördergeldern freimachen<sup>77</sup>. Laut Bundesregierung sind entsprechend dem EU-Recht Kürzungen der Basisprämie oberhalb von 150 000 Euro möglich, die bis zu 100 % der Prämie ausmachen können. Diesen Schwellenwert hätten im vergangenen Jahr insgesamt 1 972 deutsche Agrarbetriebe überschritten, von denen ein Großteil in den neuen Bundesländern wirtschaftete.

Spitzenreiter bei den Zahlungsempfängern oberhalb des Schwellenwertes war nach Angaben der Schweriner Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern mit 479 Betrieben, gefolgt von Brandenburg mit 390 betroffenen Unternehmen sowie Sachsen-Anhalt mit 384 großen Höfen. Dem standen Bundesländer wie Hessen und Rheinland-Pfalz gegenüber, in denen jeweils nur ein einziges Unternehmen von der Kappung betroffen wäre.<sup>78</sup>

Hätte man 2016 die Kürzung ab 150 000 Euro Basisprämie bei 5 % der zusätzlichen Gelder angesetzt, wäre nach den Berechnungen der Bundesregierung ein Kürzungsvolumen von bundesweit 11,0 Mio Euro zusammengekommen. Die Kappung aller Gelder oberhalb des Schwellenwertes hätte insgesamt 219,6 Mio Euro an freiwerdenden Fördergeldern ergeben.<sup>79</sup>

Wegen der Konzentration der flächenstarken Betriebe im Osten Deutschland wären die Betriebe dort weitaus stärker von der Kappung betroffen als die Höfe im alten Bundesgebiet. Bei einer vollständigen Einbehaltung der Prämien oberhalb des Grenzwerts wären 2016 mit 210,9 Mio Euro rund 96,1 % der Kappungssumme auf die ostdeutschen Unternehmen entfallen.

Die unterschiedlichen Ansätze der im Bundestag vertretenen Parteien zur Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) bestehen fort. Während sich die Union und die Linksfraktion hinter das bestehende Zwei-Säulen-Modell stellten, forderten SPD und Grüne ein Auslaufen der Direktzahlungen.

---

breitbandausbau-wie-nie-zuvor-an-und-foerdert-erstmal-kleinstunternehmen-im-laendlichen-raum-155754.html.

<sup>77</sup> Bundestags-Drucksache 18/13062 (Fn. 2); <http://www.raiffeisen.com/webedit/halle/web/?artikel=30358455>.

<sup>78</sup> Bundestags-Drucksache 18/13062 (Fn. 2), S. 9.

<sup>79</sup> Bundestags-Drucksache 18/13062 (Fn. 2), S. 9.

## **XIII. Internationaler Agrarhandel**

### **1. Auswirkungen des Brexit**

Die Ausfuhren nach Großbritannien besitzen für die deutsche Land- und Ernährungswirtschaft eine große Bedeutung. Im Jahr 2015 exportierte Deutschland Agrargüter im Wert von 4,79 Mrd. Euro nach Großbritannien. Das sind 7 Prozent aller deutschen Agrargüterexporte. Dem standen Einfuhren in Höhe von 1,43 Mrd. Euro (1,8 Prozent aller deutschen Agrareinfuhren) gegenüber. Mit keinem anderen Land der Welt hat Deutschland im Agrarhandel einen derart hohen positiven Außenhandelsüberschuss erzielt (+ 3,36 Mrd. Euro). Großbritannien ist ein bedeutsames Bestimmungsland für Milchprodukte: 5,5 Prozent der deutschen Ausfuhren an Milchprodukten gingen im Jahr 2015 nach Großbritannien. Grundsätzlich dürfte ein Ausscheiden von GBR aus der EU wegen der engen Verflechtungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrar- und Fischereipolitik, den engen Handelsbeziehungen und der Nettozahlerposition Großbritanniens in der EU unmittelbare und mittelbare Auswirkungen haben. Wie diese konkret aussehen, wird stark davon abhängen, wie die Beziehungen zu GBR künftig gestaltet werden.<sup>80</sup>

### **2. Regionale Freihandelsabkommen (Kanada- CETA; Japan-JEFTA)**

Am 21. September 2017 sollen mehr als 90 % der im Freihandelsabkommen zwischen der EU und Kanada (CETA) festgehaltenen Vereinbarungen in Kraft treten und CETA damit zur „vorläufigen Anwendung“ kommen. Die Bewertung des CETA kann daher bislang nur abstrakt erfolgen, da noch keine unmittelbare Wirkungen erkennbar sind. Nach Ansicht des Deutschen Bauernverbandes als Interessenverbandes der deutschen Landwirtschaft<sup>81</sup> ist das Abkommen ausgewogen, es ermöglicht neue Vermarktungschancen für die deutsche und europäische Land- und Ernährungswirtschaft und es schützt die Interessen der europäischen Verbraucher.

Ebenso optimistisch bewertet die Bundesregierung das Projekt eines Handelsabkommens zwischen der Europäischen Union und Japan (JEFTA)<sup>82</sup>. Die Bundesregierung zählt den Agrarbereich zu den Sektoren, die von einem möglichen profitieren würde. Milch, Fleisch, Getreide, Stärke und Wein sind

---

<sup>80</sup> Stellungnahme der Bundesregierung zu einer Kleinen Anfrage, Bundestags-Drucksache 18/11579, 20.03.2017, S. 8.

<sup>81</sup> Deutscher Bauernverband, Pressemeldung, 17.02.2017, <http://www.bauernverband.de/ceta-beruecksichtigt-die-interessen-der-deutschen-landwirtschaft>.

<sup>82</sup> Hierzu und im Folgenden: Stellungnahme der Bundesregierung zu einer Kleinen Anfrage, Bundestags-Drucksache 18/12518, 29.05.2017, S. 1.



danach Produkte, deren Absatz nach Japan steigen könnte. Die Europäische Kommission strebt 2017 eine politische Einigung mit Japan über Grundzüge des Abkommens an. Ein endgültiger Abschluss der Verhandlungen wird für Ende 2017 angepeilt.

Für Weichkäse wie Mozzarella und Feta ist laut Kommission vorgesehen, dass die geltenden Zollsätze von bis zu 30 % gänzlich gestrichen werden, sobald das Abkommen in Kraft ist. Für Hartkäse, darunter Parmesan, Gouda sowie Cheddar, soll der Zollsatz von aktuell knapp 30 % schrittweise in den nächsten 15 Jahren auf dann 0 % sinken.

Auch Schweinefleisch sowie verarbeitetes Schweinefleisch aus der EU soll bei Inkrafttreten von JEFTA einen ungehinderten Zugang auf den japanischen Markt erhalten. Bisher werden für diese Erzeugnisse aus der EU bis zu 8,5 % an Zoll erhoben. Rindfleisch ist derzeit mit einem vergleichsweise hohen Zollsatz von 38,5 % belegt. Dieser soll in den kommenden 15 Jahren progressiv reduziert werden, und zwar bis auf final 9 %.

Darüber hinaus werden der Kommission zufolge mehr als 200 geschützte geografische Angaben (g.g.A.) aus der EU von den Japanern anerkannt. Die Brüsseler Behörde geht davon aus, dass die Handelsübereinkunft bis Ende des Jahres den EU-Mitgliedstaaten und dem Europaparlament zur Unterschrift vorgelegt werden kann. Das geplante Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und Japan (JEFTA) wird den Zugang für europäische Agrarprodukte auf die Märkte des asiatischen Inselstaates deutlich erleichtern. Wie aus einem Papier der Europäischen Kommission zur heutigen Einigung hervorgeht, ist insbesondere für eine Reihe von Verarbeitungserzeugnissen, so etwa für Käse, sei der komplette Wegfall der Zölle geplant. Insgesamt solle Handel für bis zu 85 % der Agrarprodukte in den nächsten Jahren liberalisiert werden.

## Zusammenfassung

Das Recht der ländlichen Räume war in Deutschland im Berichtszeitraum geprägt von einer fortschreitenden Veränderung der Agrarstruktur. Diese Veränderungen wiederum waren Folge des demographischen Wandels sowie eines verstärkten Interesses von außerlandwirtschaftlichen Investoren in die Landwirtschaft. Folge des Strukturwandels ist eine abnehmende Attraktivität des ländlichen Raums als Lebens- und Wirtschaftsraum.

Diese Entwicklung sehen der Bundesgesetzgeber und die Bundesregierung als Gefahr für die Einheitlichkeit der Lebensbedingungen in der Bundesrepublik an und sie versuchen, durch Finanz- und Regulierungsinstrumente dem entgegenzuwirken. Zu den Finanzinstrumenten zählen vor allem die Finanzmittel aus der Gemeinschaftsaufgabe „Agrarstruktur und Küstenschutz“, die durch eine Neufassung des Gesetzes (GAKG) erweitert und neu orientiert worden sind. Insbesondere die ökologische Ausrichtung durch die Gewährleistung leistungsfähiger ländlicher Gebiete als förderfähiges Ziel ist hier hervorzuheben.

Zu den Regulierungsinstrumenten zählt insbesondere das Grundstücksverkehrsgesetz. Als Kompetenz der Länder gab es in den letzten zwei Jahren wiederholte Ansätze, dieses Instrument neu zu beleben und neu auszurichten. Hier sind insbesondere die Ansätze in Sachsen-Anhalt und aktuell in Niedersachsen zu nennen. Dabei wird ein neuer Ansatz gewählt, nach dem das Gesetz nicht mehr ausschließlich der Abwehr einer Gefahr dient, sondern der positiven Lenkung der Agrarstruktur in eine gewünschte Richtung, dem kleinen und mittleren landwirtschaftlichen Betrieb.

Zu den aktuellen Herausforderungen mit agrarstruktureller Wirkung zählt vor allem die Digitalisierung der Landwirtschaft. Sie verlangt nach einer flächendeckenden Internet-Versorgung, nach einer gesonderten Ausbildung der Landwirte sowie nach Unterstützungsmaßnahmen, um kleineren Betrieben den Anschluss an die technische Entwicklung zu ermöglichen. Darüber hinaus wirft die Digitalisierung eine Reihe von rechtlichen Problemen auf.

Der Tier- und Umweltschutz sind derzeit in Deutschland die Themen, die die gesellschaftliche Akzeptanz der Landwirtschaft bedeutsam senken. Im Tierschutz verbinden sich veränderte ethische Wertungen zur Tierhaltung und ein medial begleitetes Aufdecken von Mißständen zu einer erheblichen Kritik an der Tierhaltung als solches. Im Umweltschutz hat die erhebliche Nitratbelastung der Gewässer in Regionen Deutschlands als Folge unsachgemäßer Düngung zu einem Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland geführt. Zusammen mit der Diskussion um den Beitrag der Landwirtschaft für den Klimawandel hat es die Regierung und den Gesetzgeber zu begrenzenden Maßnahmen veranlaßt.

Im Sektor Ernährung steht vor allem die Ernährungssicherheit im Notstand im Mittelpunkt legislativer Maßnahmen. Nur auf programmatische Regierungserklärungen ist indes die Frage der Lebensmittelverschwendung bislang beschränkt worden.

Die Bewertung der GAP-Reform 2013 ist derzeit im Gange. Eine eindeutige Linie ist gerade auch vor dem Hintergrund der anstehenden Bundestagswahlen derzeit nicht sichtbar.

Der Brexit wird sich auf die Agrarexporte Deutschlands, insbesondere im Milchsektor auswirken. Gesetzgeberische Maßnahmen werden jedoch als Antwort auf den Brexit nicht als erforderlich angesehen. Insbesondere wird die Möglichkeit gesehen, diese Verluste durch die neuen Märkte als Folge des CETA-Abkommens und des derzeit auszuhandelnden JEFTA-Abkommen zu kompensieren.