

Zum

### **Referentenentwurf**

### **des Bundesministeriums für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat Dritte Verordnung zur Gewährung einer außergewöhnlichen Anpassungsbeihilfe für Erzeuger in bestimmten Agrarsektoren (3. Agrarerzeugeranpassungsbeihilfenverordnung – 3. AgrarErzAnpBeihV)**

Die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) e.V. bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme.

Die AbL hat bereits im Sommer die geplante Anhebung der Direktzahlungen im Rahmen der GAP 2027 als Reaktion auf die Folgen der extremen Dürre kritisiert. Sie lehnt eine pauschale Aufstockung der Basisprämie für alle Flächen als Antwort auf Ernteaufschläge und Liquiditätsprobleme ab. Zugleich erinnert die AbL daran, dass sich die Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL) auf eine Abkehr von pauschalen Flächenzahlungen verständigt hat.

Kurzfristige Notmaßnahmen, die die Resilienz landwirtschaftlicher Betriebe nicht gezielt stärken, lösen die bestehenden Probleme nicht. Im Gegenteil: Sie laufen Gefahr, strukturelle Herausforderungen zu verschärfen, anstatt die Betriebe langfristig widerstandsfähiger aufzustellen. Das gilt für den Folgen von Extremwetterereignissen sowohl als auch für die steigenden Preise von Düngemitteln und Diesel. Eine pauschale Erhöhung der Flächenprämie ist keine geeignete Antwort auf eine strukturelle Düngemittelkrise und dauerhaft hohe beziehungsweise stark schwankende Dieselpreise.

Wie auch aus der beiliegenden Analyse des Thünen-Instituts für das BMLEH hervorgeht, bleibt die zukünftige Preisentwicklung unsicher. Es geht nicht um einmalige Krisen, sondern um wiederkehrende Ereignisse, die die Risiken unserer Abhängigkeit von fossilen Ressourcen deutlich machen. Aus Sicht der AbL werden Bäuerinnen und Bauern, die die Folgen dieser Abhängigkeit unmittelbar zu spüren bekommen und mit zunehmender wirtschaftlicher Unsicherheit konfrontiert sind, nicht mit pauschalen Zahlungen nachhaltig unterstützt. Stattdessen droht die Politik, sie in eine Sackgasse zu führen, indem sie kurzfristige Entlastung an die Stelle struktureller Veränderungen setzt.

Der vorliegende Referentenentwurf muss daher stärker auf Vorsorge statt auf kurzfristige Notmaßnahmen setzen. Landwirtschaftliche Betriebe müssen gezielt dabei unterstützt werden, ihre Resilienz und Widerstandsfähigkeit gegenüber Preisschwankungen und wirtschaftlichen Verlusten zu stärken. Dafür sollten die vorhandenen Mittel vorrangig eingesetzt werden, um Betriebe durch geeignete Förderprogramme und qualifizierte Öko-Regelungen bei der klimaresilienten und

nachhaltigen Bewirtschaftung zu unterstützen. Eine moderne, bedarfsgerechte Düngepolitik muss ebenfalls dazu beitragen, landwirtschaftliche Betriebe bei einem effizienten Umgang mit Nährstoffen zu unterstützen, den Einsatz mineralischer Düngemittel zu reduzieren und dadurch Kosten einzusparen.

Darüber hinaus muss die konsequente Umsetzung einer wirksamen Klimapolitik mit verbindlichen Sektorzielen und langfristig finanzierten Maßnahmen Priorität haben. Ohne wirksamen Klimaschutz werden sich die bestehenden Herausforderungen weiter verschärfen mit gravierenden Folgen für die landwirtschaftliche Produktion, die wirtschaftliche Existenz landwirtschaftlicher Betriebe und die Ernährungssicherheit.

### **Vernünftiger Umgang mit Nährstoffen und Reduzierung der Abhängigkeit an mineral-Dünger**

Die Landwirtschaft in der EU und in Deutschland ist in hohem Maße von Importen fossiler Energieträger und daraus hergestellter mineralischer Düngemittel abhängig. Die EU-Kommission hat diese Abhängigkeit in ihrem Aktionsplan für Düngemittel (Düngeaktionsplan) ebenfalls hervorgehoben. Allerdings ist der Plan zu kurz gekommen und legt keine Maßnahmen vor, die die Landwirtschaft langfristig unabhängig von hohen Preisen machen kann. Die AbL hat zwar die Ziele des Aktionsplans, die heimische Düngeversorgung zu stärken und den Preisanstieg entgegenzuwirken, sie lehnt jedoch jede Schwächung der Klimaziele zugunsten der Düngemittelindustrie ab. Darüber hinaus, eine Stärkung der heimischen Produktion und den Versuch, neue Handelspartner für Düngemittel und Energieversorgung zu finden, sind kurzfristige Maßnahmen, die die Frage der Abhängigkeit in Landwirtschaft nicht löst. Eine zentrale Priorität der Agrarpolitik muss es daher sein, diese Abhängigkeit zu verringern und die wirtschaftliche Perspektive landwirtschaftlicher Betriebe auch angesichts hoher und volatiler Düngemittelpreise langfristig zu sichern.

Aus Sicht der AbL müssen zwei Handlungsfelder, in der die Düngepolitik eine zentrale Rolle spielt, adressiert werden: Erstens braucht es wirksame Instrumente für eine effiziente und bedarfsgerechte Nutzung von Nährstoffen, die eine möglichst genaue Abstimmung zwischen dem Nährstoffbedarf der Pflanzen und der ausgebrachten Düngermenge ermöglichen. Zweitens müssen Maßnahmen gefördert werden, die landwirtschaftliche Betriebe bei der Weiterentwicklung hin zu mehr Nachhaltigkeit unterstützen und dadurch den Einsatz mineralischer Düngemittel reduzieren. So kann die wirtschaftliche Resilienz landwirtschaftlicher Betriebe langfristig gewährleistet werden.

#### **1. Einführung einer einzelbetrieblichen Nährstoffbilanzierung**

Eine effiziente und bedarfsgerechte Nährstoffnutzung lässt sich nicht durch pauschale Vorgaben auf regionaler Ebene oder nach Betriebstypen gewährleisten. Vielmehr benötigen Landwirtinnen und Landwirte wissenschaftlich fundierte und praxistaugliche Instrumente, mit denen sie die Nährstoffversorgung gezielt an die Bedingungen und den tatsächlichen Bedarf ihres jeweiligen Betriebs anpassen können. Ein solches Instrument kann dabei helfen, Kosten zu sparen<sup>1</sup>. Die Einführung einer einzelbetrieblichen Nährstoffbilanzierung ist hierfür ein unverzichtbarer Schritt.

---

<sup>1</sup>Sondergutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen: *Umweltrecht zwischen Anspruch und Realität: Implementation als Kernaufgabe von Umweltpolitik*, Deutscher Bundestag, 21. Wahlperiode, Drucksache 21/8080: <https://dserver.bundestag.de/btd/21/080/2108080.pdf>

Eine solche Bilanzierung adressiert neben wirtschaftlichen Aspekten weitere aktuelle Herausforderungen: sie ermöglicht eine verursachergerechtere Bewertung des Nährstoffeinsatzes und kann zugleich dazu beitragen, administrative Anforderungen zu bündeln und Doppelregelungen zu vermeiden (im Sinne der Empfehlung der Zukunftskommission Landwirtschaft<sup>2</sup>). Darüber hinaus kann sie sowohl einen wirksamen Beitrag zum Gewässerschutz als auch zur Erreichung der Ziele der EU-Nitratrictlinie leisten. Die EU hat 2023 gegen Deutschland ein Vertragsverletzungsverfahren wegen Nicht-Einhaltung der Nitratrictlinie eingeleitet<sup>3</sup>. Das bedeutet konkret: Wenn Deutschland keine Fortschritte bei der Erfüllung der Anforderungen der Nitratrictlinie zeigt, drohen hohe Strafzahlungen. Hinzu kommen weitere gesellschaftliche Kosten für die Aufbereitung von Trinkwasser sowie potenzielle Kosten verursacht durch Gesundheitsrisiken, wie Darmkrebs<sup>4</sup>.

Auf dieser Grundlage sollte ein gezieltes Anreizsystem aufgebaut werden. Landwirtinnen und Landwirte, die ihre Nährstoffüberschüsse durch eine effiziente Bewirtschaftung reduzieren, sollten für ihre Leistungen belohnt werden. So lassen sich wirtschaftliche Anreize für einen verantwortungsvollen Umgang mit Nährstoffen schaffen und konkrete Schritte hin zu einer genaueren Nährstoffausbringung und einer Reduzierung der Kosten ermöglichen. Im Rahmen der GAP sollte dafür eine zusätzliche Fördermaßnahme für eine ausgeglichene einzelbetriebliche Nährstoffbilanz eingeführt werden.

## **2. Förderung nachhaltiger Bewirtschaftungsformen zur Reduzierung des Düngemitelesinsatzes**

Neben wirksamen Instrumenten zur Steuerung des Nährstoffeinsatzes muss die Agrarpolitik gezielt Maßnahmen fördern, die den Bedarf an mineralischen Düngemitteln langfristig verringern und natürliche Nährstoffkreisläufe stärken. Hierzu gehören insbesondere eine flächengebundene Tierhaltung und der Anbau von Zwischenfrüchten und Leguminosen.

Diese Maßnahmen tragen dazu bei, Nährstoffkreisläufe besser zu schließen, die Bodenfruchtbarkeit zu stärken und den Einsatz mineralischer Düngemittel zu reduzieren. Damit leisten sie einen wichtigen Beitrag zur Verringerung der Importabhängigkeit, zur Stärkung der Resilienz landwirtschaftlicher Betriebe und zu einer ökologisch und ökonomisch nachhaltigen Landwirtschaft.

### **GAP qualifizieren, um Nährstoff-Abhängigkeiten langfristig zu reduzieren**

Die vorgesehene Erhöhung der GAP-Basisprämie um rund fünf Euro je Hektar für ausgewählte Kulturen mit hohem Düng- und Dieselbedarf ist aus Sicht der AbL kritisch zu bewerten. Pauschale flächenbezogene Zahlungen stärken die Resilienz landwirtschaftlicher Betriebe gegenüber Krisen nicht nachhaltig. Angesichts der hohen Betriebsmittelkosten ist zudem fraglich, ob eine Erhöhung in dieser Größenordnung überhaupt einen spürbaren Liquiditätsgewinn für die betroffenen Betriebe bewirkt. Statt kurzfristig die Mehrkosten einer besonders betriebsmittelintensiven Produktion in auszugleichen, sollte die GAP gezielter dazu beitragen, die Abhängigkeit von mineralischen Düngemitteln und fossilen Energieträgern dauerhaft zu verringern.

---

<sup>2</sup>Zukunft Landwirtschaft. Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe in schwierigen Zeiten – Strategische Leitlinien und Empfehlungen der Zukunftskommission Landwirtschaft, November 2024.

[https://www.bmleh.de/SharedDocs/Downloads/DE/\\_Landwirtschaft/zukunft-landwirtschaft-bericht-2024.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bmleh.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Landwirtschaft/zukunft-landwirtschaft-bericht-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=6)

<sup>3</sup> Nitratrictlinie: Kommission schließt Verfahren gegen Deutschland, Pressemitteilung der EU-Vetretung in Deutschland, 1. Juni 2023 [https://germany.representation.ec.europa.eu/nachrichten-und-veranstaltungen/pressemitteilungen/nitratrictlinie-kommission-schliesst-verfahren-gegen-deutschland-2023-06-01\\_de](https://germany.representation.ec.europa.eu/nachrichten-und-veranstaltungen/pressemitteilungen/nitratrictlinie-kommission-schliesst-verfahren-gegen-deutschland-2023-06-01_de)

<sup>4</sup> Brian H. Jacobsen, Birgitte Hansen, Jörg Schullehner, Health-economic valuation of lowering nitrate standards in drinking water related to colorectal cancer in Denmark, Science of The Total Environment, Volume 906, 2024, 167368, ISSN 0048-9697, <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2023.167368>

Die AbL spricht sich daher dafür aus, die verfügbaren Mittel vorrangig für Maßnahmen einzusetzen, die den Umbau hin zu resilienteren Anbausystemen unterstützen. Dazu gehört insbesondere eine Aufstockung geeigneter Öko-Regelungen, beispielsweise der Öko-Regelung 2 zur Förderung vielfältiger Kulturen im Ackerbau. Vielfältige Fruchtfolgen und ein höherer Leguminosenanteil können dazu beitragen, den Bedarf an mineralischem Stickstoffdünger zu senken und die Widerstandsfähigkeit der Betriebe gegenüber Preis- und Versorgungskrisen zu erhöhen. Dazu gehört auch der ambitionierte Aufbau von entsprechenden Verarbeitungsstätten für Leguminosen in Europa.

Zudem ist die Verteilungswirkung einer pauschalen Hektarprämie kritisch zu hinterfragen. Da die Förderung an die bewirtschaftete Fläche gekoppelt ist, profitieren größere Betriebe in besonders stark. Gerade große, düngemittelintensive Betriebe könnten dadurch überproportional von den zusätzlichen Mitteln profitieren. Das Thünen-Institut hat in seiner Analyse zum Gesetzesvorhaben selbst eine Staffelung der Prämie vorgeschlagen, um diese Verteilungswirkung zu begrenzen. Auch dies wäre ebenso unbürokratisch mittels der InVeKoS-Daten möglich.

### **Krisenbedingte Übergewinne berücksichtigen und die Lasten gerechter verteilen**

Die AbL weist zudem darauf hin, dass die wirtschaftlichen Folgen der Krise infolge der Unterbrechung des Schiffsverkehrs durch die Straße von Hormus entlang der gesamten Wertschöpfungskette ungleich verteilt sind. Während landwirtschaftliche Betriebe mit steigenden Energie-, Dünge- und Betriebsmittelkosten konfrontiert sind, verzeichnen einzelne internationale Öl- und Düngemittelunternehmen erhebliche Gewinnsteigerungen.

Vor diesem Hintergrund begrüßt die AbL die auf europäischer Ebene geführte Diskussion über eine mögliche Besteuerung krisenbedingter Übergewinne von Energieunternehmen. Die Erfahrungen mit der europäischen Solidaritätsabgabe von 2022 zeigen, dass außergewöhnliche Krisengewinne grundsätzlich Gegenstand politischer und steuerrechtlicher Maßnahmen sein können.

Die AbL fordert die Bundesregierung deshalb auf, sich auf europäischer Ebene für eine rechtssichere, zeitlich befristete und zielgerichtete Regelung zur Besteuerung außergewöhnlicher Krisengewinne einzusetzen. Dabei müssen tatsächliche Übergewinne gegenüber einer sachgerechten Referenzentwicklung ermittelt und krisenbedingte Mehrkosten der Unternehmen berücksichtigt werden.

Die daraus erzielten Einnahmen sollten dazu beitragen, die Folgen der Krise für besonders betroffene Bevölkerungsgruppen und Wirtschaftszweige abzufedern. Dazu gehören auch landwirtschaftliche Betriebe, die durch stark gestiegene Betriebsmittelkosten unter erheblichem wirtschaftlichem Druck stehen.

Für die AbL ist dabei entscheidend, dass öffentliche Krisenhilfen nicht dauerhaft die Folgen einer ungerechten Verteilung von Marktmacht und Krisenrisiken ausgleichen müssen. Es braucht deshalb eine Agrar- und Marktpolitik, die bäuerliche Betriebe wirtschaftlich stärkt, ihre Position in der Wertschöpfungskette verbessert und die Abhängigkeit von fossilen Energieträgern und importierten Betriebsmitteln verringert. Die Qualifizierung der GAP-Beihilfen spielt dafür eine wichtige Rolle.