

18.09.20**Beschluss**
des Bundesrates

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: „Vom Hof auf den Tisch“ - eine Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem**COM(2020) 381 final**

Der Bundesrat hat in seiner 993. Sitzung am 18. September 2020 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat begrüßt die Mitteilung der Kommission „Vom Hof auf den Tisch“ – eine Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem („Farm-to-Fork“). Er unterstreicht insbesondere in Anbetracht der COVID-19-Krise den hohen Stellenwert einer funktionierenden Lebensmittelproduktion und resilienter Versorgungsstrukturen und anerkennt, dass dies nur unter verstärkter Beachtung der Wechselwirkungen zwischen Gesundheit, Versorgungsketten, Verbrauchsmustern, Ernährungsgewohnheiten, Ökosystemen und Belastungsgrenzen der Erde erreichbar ist.
2. Der Bundesrat bewertet die zeitgleiche Vorlage der Farm-to-Fork-Strategie und der EU-Biodiversitätsstrategie (vergleiche BR-Drucksache 279/20) insbesondere auf Grund der gegenseitigen Zusammenhänge zwischen Lebensmittelproduktion, Landwirtschaft und Biodiversität als positiv.

3. Er weist darauf hin, dass die Umsetzung der in der Farm-to-Fork-Strategie enthaltenen Ziele sowohl eine Verankerung in den einschlägigen europäischen und nationalen Rechtsgrundlagen als auch die Bereitstellung eines ausreichenden finanziellen Budgets erfordert. Der Bundesrat bekräftigt seine Forderung, dass das Budget der Gemeinsamen Agrarpolitik zielgerichteter als bisher zur Honorierung öffentlicher Leistungen in der Landwirtschaft eingesetzt werden muss.
4. Insbesondere im Hinblick auf die in der Farm-to-Fork-Strategie enthaltenen Ziele zur Ernährungs- und Versorgungssicherheit, zur Verbesserung des Tierwohls, zum Schutz der Biodiversität und der Umwelt, einer hohen Qualität agrarischer Produkte, der Reduzierung des Pflanzenschutz- und Düngemittleinsatzes sowie der Erhöhung des Anteils ökologisch bewirtschafteter landwirtschaftlicher Flächen hält der Bundesrat entsprechende Anreize für die Landwirtinnen und Landwirte über die 1. und 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) für unabdingbar. Der Bundesrat erwartet, dass die Ziele der Farm-to-Fork-Strategie mit den entsprechenden Maßnahmen der GAP sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene umgesetzt werden. Konkret muss das nationale Ziel für den Anteil ökologisch bewirtschafteter Flächen entsprechend des EU-Ziels (25 Prozent bis 2030) nach oben angepasst und ein Aktionsplan zur Erreichung der Halbierung des Pflanzenschutzmitteleinsatzes vorgelegt werden.
5. Zur Wahrung fairer Wettbewerbsbedingungen muss die konsequente Berücksichtigung und Kontrolle des Pflanzenschutzmittel-, Antibiotika- und Düngemittleinsatzes im Rahmen des internationalen Agrarhandels mit dem EU-Binnenmarkt und bei internationalen Handelsverträgen erfolgen.
6. Der Bundesrat bedauert, dass die Anerkennung der Vorteile von regionalen Lieferketten als wichtiges Element eines resilienten Versorgungssystems nicht stärker berücksichtigt ist. Kurze Lieferketten und Erzeuger-Verbraucher-Beziehungen sind nach Auffassung des Bundesrates geeignet, Nährstoffkreisläufe zu schließen, Treibhausgasemissionen zu reduzieren, die regionale Wirtschaft und gute Stadt-Land-Beziehungen zu unterstützen. Hier gilt es, in den folgenden Legislativvorschlägen konkret anzusetzen.

7. Der Bundesrat nimmt die Mitteilung der Kommission zur Kenntnis, in der sie mit ihrer Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ eine umfassende Antwort auf die Herausforderungen ökologisch, sozial und ökonomisch nachhaltiger Lebensmittelsysteme geben möchte. Neben der Verstärkung der Umweltambitionen der GAP sollen die Ernährungssicherheit verstärkt, die Nachhaltigkeit in der Lebensmittelverarbeitung und -versorgung erhöht, der nachhaltige Lebensmittelkonsum und eine gesunde Ernährung gefördert, die Lebensmittelverschwendung reduziert und der Lebensmittelbetrug bekämpft werden.
8. Der Bundesrat sieht in der Mitteilung die Lasten innerhalb der Lebensmittelkette auch ungleich verteilt. Während für den Bereich der Agrarwirtschaft sehr detaillierte und ambitionierte Ziele vorgesehen sind, bleiben die Nachhaltigkeitsziele in den weiteren Gliedern der Kette eher vage. Nicht nur die Urproduktion, sondern auch Lebensmittelproduktion, -handel, Verbraucherinnen und Verbraucher sowie Gastronomie sind aufgerufen, auf mehr Nachhaltigkeit umzustellen, damit die angestrebten Ziele erreicht werden können. Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung sicherzustellen, dass die Strategie in der gesamten Wertschöpfungskette konkret umgesetzt wird.
9. Er betont, dass die Produktion von Lebensmitteln Kernaufgabe der Landwirtschaft ist und bleibt. Gerade die gegenwärtige SARS-CoV-2-Pandemie hat die Bedeutung von Ernährungssouveränität und Krisenfestigkeit als wesentliche Pfeiler der EU deutlich vor Augen geführt. Die Erkenntnisse aktueller Auswirkungen der Pandemie müssen in der GAP nach 2020 mit den Zielen der Ernährungssouveränität, Markttransparenz und Erhaltung sowie des Aufbaus zuverlässiger, regionaler und nachhaltiger Lebensmittelversorgungsketten in Einklang gebracht werden. Die GAP nach 2020 muss neben den verstärkten Umweltzielen weiterhin zur Ernährungssicherheit, zur Einkommenssicherung landwirtschaftlicher Familienbetriebe und zur Stärkung des ländlichen Raums beitragen und diese Ziele auch entsprechend finanziell hinterlegen.
10. Der Bundesrat betont außerdem, dass mehr Leistungen im Umwelt-, Ressourcen-, Klima- und Tierwohlbereich nicht weniger, sondern mehr Mittel erfordern. Sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene wird die Finanzierung der Umsetzung der Maßnahmen der Strategie von wesentlicher Bedeutung sein. Nur eine ausreichend finanziell ausgestattete GAP nach 2020 ist in der Lage,

sowohl ihre traditionellen Aufgaben zu erfüllen, als auch die künftigen Herausforderungen zu bewältigen. Der zwischenzeitlich vom Europäischen Rat beschlossene Wiederaufbaufonds zur Umsetzung der Strategien „Vom Hof auf den Tisch“ und Biodiversität geht in die richtige Richtung, muss aber für die weiteren Jahre verstetigt werden. Die zusätzlich für den ELER vorgesehenen Mittel müssen uneingeschränkt für diesen Zweck eingesetzt werden können. Die Verwendung der Mittel im direkten Zusammenhang mit der COVID-19-Krise sollte nur insoweit erfolgen, wie es in den Mitgliedstaaten erforderlich ist. Neben den inhaltlichen Beratungen muss es nun ebenso darum gehen, schnellstens die umfassenden Umsetzungsfragen einschließlich der rechtlichen Fördergrundlagen zu klären.

11. Der Bundesrat betont zudem, dass der mit dem europäischen Grünen Deal und der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ vorgezeichnete Weg, die EU zum globalen Vorreiter für nachhaltige Produktionsweisen und Lebensmittelketten sowie Europa zum ersten klimaneutralen Kontinent zu machen, nur erfolgreich sein kann, wenn er nicht durch Importe aus Drittländern unterlaufen wird, in denen geringere Produkt- und Erzeugungsstandards gelten.
12. Er stellt fest, dass die Mitteilung zur Frage der Drittlandimporte eher vage bleibt und konkrete Antworten fehlen, wie eine konsequente handelspolitische Absicherung gelingen kann. Er bittet daher die Bundesregierung sicherzustellen, dass bei Verhandlungen zu künftigen Freihandelsabkommen und WTO-Vereinbarungen die Ziele der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ konsequent durchgesetzt und Wettbewerbsverzerrungen durch diesen Anforderungen nicht entsprechende Lebensmittelimporte, die zu Lasten der europäischen Landwirtschaft gehen, verhindert werden. Flankierend sollte eine verbindliche und für die Verbraucherinnen und Verbraucher nachvollziehbare durchgängige Kennzeichnung der Rohstoffherkünfte von Lebensmitteln außerhalb der EU geprüft werden. Ebenso müssen sich freiwillige Leistungen der Landwirtschaft im Umwelt-, Ressourcen-, Klima- und Tierwohlbereich in einer klar definierten und möglichst EU-einheitlichen Kennzeichnung wiederfinden.
13. Der Bundesrat spricht sich dafür aus, die in der Strategie erwogene Tierwohlkennzeichnung verpflichtend auf EU-Ebene einzuführen. Betrieben, die in diesem Rahmen besonders tiergerechte Haltungsverfahren umsetzen, sind geeignete Förderinstrumente zur Verfügung zu stellen, die längerfristige betriebswirt-

schaftliche Perspektiven für bauliche Investitionen und den entstehenden Mehraufwand eröffnen. Er unterstreicht in diesem Zusammenhang den Stellenwert der Empfehlungen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft vom 11. Februar 2020.

14. Der Bundesrat begrüßt die Ankündigung der Kommission, die Tierschutzvorschriften, einschließlich derjenigen für den Transport und die Schlachtung von Tieren, zu überarbeiten, um ein höheres Tierschutzniveau sicherzustellen. Er sieht allerdings mit Sorge, dass die Bewertung und Überarbeitung des Tierschutzrechts erst für das vierte Quartal 2023 geplant ist. Daher bittet er die Bundesregierung, sich – insbesondere im Rahmen der gegenwärtigen EU-Ratspräsidentschaft – für eine zeitnahe Erhöhung der europäischen Tierwohlstandards einzusetzen, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.
15. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Weiterentwicklung des Unionsrechts im Bereich der Schlachtung dringend notwendig ist, um insbesondere bestehende Rechtsunsicherheiten auszuräumen und eine Verbesserung des Tierschutzes in Schlachtbetrieben zu ermöglichen. Der Bundesrat verweist in diesem Zusammenhang auf seine EntschlieÙung vom 15. März 2019 (vergleiche BR-Drucksache 69/19 (Beschluss)). Die Einführung der Videoüberwachung in Schlachthöfen im Rahmen der Eigenkontrollverpflichtungen der Unternehmen und der Zugriff der Kontrollbehörden auf diese Aufzeichnungen sollten im EU-Recht ausdrücklich verankert werden. Zumindest sollte es aber den Mitgliedstaaten ausdrücklich gestattet sein, im nationalen Recht entsprechend strengere Überwachungsvorschriften zu erlassen.

Der Bundesrat fordert für die in der vorgetragenen Strategie angekündigte Änderung der EU-Tierschutz-Transportverordnung (EG) Nr. 1/2005 ein besonderes Augenmerk auf solche Regelungen zu legen, die eine tatsächliche Kontrolle von Tiertransporten entsprechend dem Urteil des EuGH vom 23. April 2015 (Aktenzeichen: C-424/13) bis zum Bestimmungsort ermöglichen, auch wenn dieser in einem weit entfernten Drittstaat liegt. Er stellt in diesem Zusammenhang, auch unter Hinweis auf seine am 7. Juni 2019 gefasste EntschlieÙung (vergleiche BR-Drucksache 213/19 (Beschluss)), fest, dass insbesondere bei Tiertransporten in weit entfernte Drittländer weiterhin Zweifel an der europarechtskonformen Durchführungsmöglichkeit bestehen. Die Länder erteilen für Tiertransporte in Drittstaaten daher derzeit weitestgehend keine Genehmigun-

gen. Die Bundesregierung wird gebeten, sich nachdrücklich dafür einzusetzen, dass seitens der Kommission eine verbindliche Übersicht über die für Tiertransporte in Drittstaaten erforderlichen und geeigneten Infrastrukturen – auch außerhalb der EU – erstellt und regelmäßig aktualisiert wird. In diesem Zusammenhang sollte die Kommission gebeten werden, das Datenbanksystem TRACES auch für Zwecke des Tierschutzes einsetzbar zu machen.

16. Der Bundesrat stellt zudem fest, dass für die Erreichung der Ziele der Mitteilung eine entsprechende Nachfrage der Verbraucherinnen und Verbrauchern entscheidend ist. So übersteigt das Ziel von 25 Prozent Ökolandbau in der gesamten EU aktuell die Nachfrage ökologisch erzeugter Lebensmittel in vielen Mitgliedstaaten bei Weitem. Bei einem starken Ausbau des ökologischen Landbaus ohne entsprechende Nachfragesteigerung drohen Preisdumping und in der Folge eine Schwächung der Bereiche, die eigentlich ausgebaut werden sollten. Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung mit Blick auf den Vorschlag zur EU-weiten Steigerung des Ökolandbaus auf 25 Prozent bis 2030 alles zu unternehmen, um eine gleichlaufende Entwicklung der Erzeugung, der Verarbeitung und des Absatzes für Öko-Lebensmittel sicherzustellen. Dafür sind vorhandene Wertschöpfungsketten zu stärken und neue zu entwickeln. Unabhängig vom Marktgeschehen sind die gesellschaftlichen Leistungen des ökologischen Landbaus als Systemansatz unbestritten.
17. Er betont, dass der Erfolg der in der Mitteilung geforderten nachhaltigen und regionalen Landwirtschaft untrennbar mit dem Erhalt der gesellschaftlich gewollten kleineren und mittleren Betriebe und vielfältigen Produktionsstrukturen verknüpft ist. Diese Betriebe sind im Lichte der Mitteilung durch eine entsprechende Ausgestaltung der EU-Direktzahlungen, insbesondere durch eine ausreichende Einkommenswirksamkeit und eine gestärkte Umverteilung auf die ersten Hektare, wirksam zu unterstützen. Zudem sollte eine Kappung der EU-Direktzahlungen als wichtiges gesellschaftspolitisches Signal in Deutschland geprüft werden.
18. Der Bundesrat unterstreicht, dass eine erfolgreiche Umsetzung der Ziele gleiche Wettbewerbsbedingungen auf dem europäischen Binnenmarkt voraussetzt. Dies wiederum macht für die GAP nach 2020 und für die darin vorgesehene „Grüne Architektur“ ein Regelwerk mit entsprechenden verbindlichen europäischen

Leitplanken erforderlich, das für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen als Mindestanforderung gelten muss.

19. Der Bundesrat betont außerdem, dass weiterhin die Möglichkeit bestehen muss, auch bereits erreichte Standards in den Mitgliedstaaten oder Regionen weiterhin mit freiwilligen Maßnahmen zu fördern. Diese Standards und Ziele dürfen somit nicht als „Baseline“ für künftige Förderungen gesetzt werden. Bisherige Erfolge der Mitgliedstaaten und Regionen im Sinne der Strategie dürfen ihnen nicht zum Nachteil gereichen.
20. Er befürchtet, dass die Zielvorgaben der Strategie einen erheblichen Einfluss auf die bestehende Agrarstruktur haben können. Er gibt deshalb zu bedenken, dass die pauschale Reduktion der Betriebsmittel einen Rückgang landwirtschaftlicher Produktionszweige – wie zum Beispiel des Pflanzenbaus und insbesondere des Obst- und Gemüseanbaus – auslösen könnte und nur im Gleichlauf mit einem Angebot an neuen Technologien und mit praxisnaher Forschung für nachhaltige Landnutzungssysteme, verbunden mit entsprechendem Wissenstransfer in die Praxis und Beratung, erreicht werden kann. Im künftigen Forschungsrahmen der EU (Horizont Europa) sind Vorkehrungen zu treffen, dass die Forschungsergebnisse schneller und direkt in der landwirtschaftlichen Praxis ankommen, etwa durch die frühzeitige Einbindung von Praktikern bei der Formulierung, der Durchführung und der Ergebnisverbreitung von Forschungsvorhaben.
21. Der Bundesrat spricht sich für Ernährungssouveränität durch den Erhalt stabiler landwirtschaftlicher Familienbetriebe sowie regionaler Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen aus. Zudem sollte künftig die Förderung regionaler Produkte aufgrund ihrer Herkunft ermöglicht beziehungsweise erleichtert werden und es sollen die EU-Regelungen entsprechend überarbeitet werden. Der Fortbestand einzelstaatlicher EU-Sonderregelungen zur Verwendung von Herkunftskennzeichnungen (zum Beispiel bei Milch) sollte daher kritisch überprüft werden.
22. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung zudem, sich für den Abbau bürokratische Hürden und die Schaffung weiterer praktikabler Ausnahmetatbestände bei der dezentralen Vermarktung sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene einzusetzen. So führen vor allem vielfältige Dokumentationspflichten

aus unterschiedlichsten Rechtsbereichen zu zusätzlichen Kosten und erhöhtem Personaleinsatz bei kleinen und mittelständischen Unternehmen. Mit konsequenten bürokratischen Erleichterungen, insbesondere für kleine Betriebe der Direktvermarktung, des Ernährungshandwerks und der Ernährungswirtschaft, muss es gelingen, dass die Betriebe gesetzliche Spielräume rechtssicher nutzen und die von den Verbraucherinnen und Verbrauchern gewünschte Versorgung mit regionalen Lebensmitteln aus kurzen Versorgungsketten sicherstellen können. Vor Gesetzesvorhaben sollte regelmäßig auch die Auswirkung auf diese Betriebe geprüft werden.

23. Der Bundesrat weist darauf hin, dass eine Erleichterung der Umstellung auf eine gesunde und nachhaltige Ernährung nicht allein durch die Bereitstellung entsprechender Informationen gelingen kann. Er bittet die Bundesregierung, sich auf europäischer Ebene dafür einzusetzen, Ernährungsbildungsprogramme in den Mitgliedstaaten sowohl für Kinder als auch für Erwachsene auch finanziell zu unterstützen.
24. Er weist in Zusammenhang mit dem in der Strategie angekündigten Ziel eines nachhaltigen Lebensmittelverzehrs zudem darauf hin, dass die tatsächliche Verfügbarkeit und der Zugang zu gesunden und nachhaltigen Lebensmitteln gerade für Kinder und Jugendliche in der institutionellen Verpflegung einen wesentlichen Erfolgsfaktor für Änderungen des Ernährungsverhaltens darstellen. Das EU-Schulprogramm sieht er in diesem Bereich als ein positives Beispiel an und spricht sich dafür aus, dieses finanziell deutlich zu stärken und auszuweiten.
25. Der Bundesrat betont, dass das vorrangige Ziel der Reduzierung von Lebensmittelverlusten der Erhalt von Lebensmitteln zur menschlichen Ernährung sein muss und erst dann die Verwertung für die Futtermittelproduktion sowie die Rückgewinnung von Nährstoffen und Sekundärrohstoffen an Bedeutung gewinnen. Er stellt weiterhin fest, dass die Entstehung von Lebensmittelverlusten und -abfällen nicht nur auf der Stufe der Hersteller, sondern entlang der gesamten Wertschöpfungsstufen untersucht und ihr Umfang reduziert werden muss.
26. Der Bundesrat betont außerdem, dass in Zusammenhang mit dem Ziel, die Gesamtverkäufe von für Nutztiere und die Aquakultur bestimmten antimikrobiellen Mitteln bis 2030 um 50 Prozent zu verringern, die bereits von Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen berücksichtigt werden sollten. So konnte in

Deutschland durch Umsetzung des Antibiotikaminimierungskonzeptes der 16. Novelle des Arzneimittelgesetzes seit dem Jahr 2014 bereits eine Reduzierung des Antibiotikaeinsatzes um mehr als 50 Prozent bei Nutztieren, die zur Mast gehalten werden, erreicht werden.

27. Der Bundesrat weist darauf hin, dass das gemeinsame Ziel der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ und der EU-Biodiversitätsstrategie, den Nährstoffverlust um 50 Prozent zu reduzieren und einen Rückgang des Düngemiteleinsatzes um 20 Prozent zu erreichen, bereits auf nationaler Ebene durch die Düngeverordnung vorangetrieben wird. Aufgrund der bei der Novellierung der Düngeverordnung gesammelten Erkenntnisse bittet er die Bundesregierung darauf hinzuwirken, dass auf eine pauschale prozentuale Reduktion des Düngemiteleinsatzes verzichtet und stattdessen auf die Verringerung der Verluste und die daraus resultierende Erhöhung der Nährstoff-Effizienz insbesondere durch den Einsatz neuer Technologien gesetzt wird.

28. Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission eine Folgenabschätzung angekündigt hat. Für die weiteren Schritte hält er eine fundierte wissenschaftliche Folgenabschätzung für notwendig, die auch Zielkonflikte benennt und deren Lösung aufzeigt. Ein besonderes Augenmerk ist auf die Folgen für landwirtschaftliche Betriebe, den Markt sowie die Verbraucherinnen und Verbraucher zu legen.

Hierbei gilt es insbesondere, die bis zum Jahr 2030 geforderte Reduktion des Einsatzes chemischer Pestizide um 50 Prozent und die Reduktion des Einsatzes von Düngemitteln um 20 Prozent zu bewerten, da dies weitreichende Auswirkungen auf die nachhaltige und regionale Produktion von Lebens- und Futtermitteln sowie auf den Anbau von nachwachsenden Rohstoffen haben wird. Aussagen zu den für die Erreichung der Strategie erforderlichen Finanzmitteln sollten ebenfalls Bestandteil der Folgenabschätzung sein.