

STELLUNGNAHME ZUM PRÜF- UND GENEHMIGUNGSVERFAHREN DES DEUTSCHEN GAP-STRATEGIEPLANS DURCH DIE EU-KOMMISSION

30 % Ökolandbau in Deutschland und 25 % in der EU bis 2030 ermöglichen

1. Widersprüchliche Planung zur Erreichung der Ökolandbauziele	1
2. Verankerung des Ökolandbaus in Zielsystem verbessern	2
3. Konditionalität.....	3
4. Eco-Schemes.....	4
5. Notwendige Änderungen der Programmgestaltung der Bundesländer	5

1. Widersprüchliche Planung zur Erreichung der Ökolandbauziele

Die Ökologische Landwirtschaft ist das wirksamste Instrument, um in der Landwirtschaft die Herausforderungen von Umwelt- und Klimaschutz, artgerechter Tierhaltung und Biodiversität zu meistern, dabei Bäuerinnen und Bauern eine neue Perspektive zu geben und den Zusammenhalt zwischen Verbraucherinnen und Verbrauchern mit der Landwirtschaft zu stärken. Es ist daher konsequent, dass sich die Europäische Union und Deutschland ambitionierte Bio-Ziele gesetzt haben. Die Folgen des Ukrainekrieges zeigen zudem noch einmal deutlich, dass es das Bewirtschaftungssystem Öko-Landwirtschaft braucht, um weniger abhängig bspw. von mineralischen Stickstoffdüngern aus fossilen Rohstoffen zu werden und damit die Resilienz des Ernährungssystems zu stärken.

Um diese positiven Effekte von Bio nutzen zu können, ist es entscheidend, dass die Gemeinsame EU-Agrarpolitik (GAP) auf das deutsche 30 %- und das 25 %-Bio-Ziel der Europäischen Farm-to-Fork-Strategie ausgerichtet wird. Die Umstellungsaktivität der letzten Jahre muss dafür deutlich überboten werden. Am 1.1.2022 wurden 1,78 Mio. ha ökologisch bewirtschaftet und damit knapp 11 % der landwirtschaftlichen Fläche in Deutschland. Das 30 %-Ziel entspricht etwa 5 Mio. ha.

Das Ziel des deutschen Nationalen Strategieplans (NSP) von 30 % Öko-Landbau ist ambitioniert, aber erreichbar. Die notwendigen Steigerungsschritte von ca. 12 % pro Jahr konnten auch in der Vergangenheit erreicht werden. Die Umstellungsbereitschaft der Bäuerinnen und Bauern ist gegeben. Kritisch ist, dass der NSP bis 2027 nur 14 % Öko-Flächen einplant und damit zu wenig Umstellung von Flächen und Höfen. Dass die Bio-Fläche in den verbleibenden drei Jahren von 2028 bis 2030 mehr als verdoppelt wird, erscheint unrealistisch.

Das geplante Gesamtbudget (nationale und EU-Mittel) für die Flächenförderung des Ökolandbaus beträgt im NSP 20 % der Mittel aus der Zweiten Säule für den Förderzeitraum von 2023 bis 2027, was etwa 500 Mio. € jährlich entspricht. Das reicht bei Weitem nicht aus, um den Ökolandbau entsprechend dem Bio-Ziel der Bundesregierung zu finanzieren. Überschlagrechnungen zeigen, dass das veranschlagte Budget gerade einmal die Beibehaltungsprämie für die aktuelle Öko-Fläche von 10,8 % deckt. Zur Finanzierung eines jährlichen Zuwachses von rund 355.000 ha müssten jährlich 100 Mio. € mehr investiert und damit auch im Strategieplan budgetiert werden.

2. Verankerung des Ökolandbaus in Zielsystem verbessern

Die Interventionsstrategie des NSP muss den Ökolandbau grundsätzlich – und das 30% Ziel im Speziellen – in der Zielsystematik deutlich besser abbilden. So wird der Öko-Landbau als nachhaltiges Anbausystem in den Entwürfen zu den zehn speziellen Zielen (A bis I plus Querschnittsziel), weder als „Teilziel“ noch als „Interventionsmaßnahme bzw. Indikator“ ausreichend berücksichtigt.

Analyse:

Der Öko-Landbau wird bisher nur in Ziel I als „Teilziel“ (*1.5 Beibehaltung und Ausbau der Anbaufläche des Ökologischen Landbaus*) berücksichtigt. In allen anderen neun Zielen nicht. Als Interventionsmaßnahme kommt er nur im Ziel I und Ziel E (Ressourcenschutz) vor. Das ist aus fachlicher und strategischer Sicht (u.a. 30% Ziel) absolut unzureichend.

Änderungsbedarf:

Der Öko-Landbau muss als Teilziel mit Nennung des 30 %-Flächenziels und als Interventionsmaßnahme (*Art. 65 Ökologischer Landbau (1308)*) und Indikator (*R. 39 Ökologischer Landbau*) bei allen drei „Umweltzielen“ also D, E, F genannt werden.

Ziel D (Klima): Der Öko-Landbau ist sowohl im Klimaschutzprogramm der Bundesregierung als auch im 10-Punkteplan des BMEL als Klimaschutzmaßnahme verankert. Allein diese strategischen Planungsgrundlagen gebieten eine Aufnahme des Öko-Landbaus als Teilziel und Maßnahme/Indikator im Ziel D.

Ziel E (Boden, Wasser, Luft): Hier ist der Öko-Landbau nur als Interventionsmaßnahme und Indikator aufgeführt. Eine Aufnahme als Teilziel wäre notwendig. Dass der Öko-Landbau gerade im Bereich des Ressourcenschutzes (Boden, Wasser) besondere Beiträge zur Zielerreichung leisten könnte, ist auch vielfach wissenschaftlich belegt (siehe bspw. Sanders et al. 2019¹).

Ziel F (Biodiversität, Ökosystemleistungen): Ursprünglich war in alten Entwürfen des BMEL der Öko-Landbau als „Teilziel“ verankert – nun kommt er noch nicht einmal als „Interventionsmaßnahme“ vor. Das ist fachlich in keiner Weise sachgerecht, da der Öko-Landbau nachweislich und wesentlich zu Erreichung von Biodiversitätszielen beiträgt (siehe bspw. Sanders et al. 2019²). Auch hier muss eine Aufnahme als Unterziel und Maßnahme/Indikator erfolgen.

Neben den drei Umweltzielen muss der Öko-Landbau als „Maßnahme/Indikator“ auch in den Zielen A, B und C verankert werden, da er auch für die Zielerreichung in den Bereichen wesentliche Beiträge liefert.

Zu Ziel A (Einkommen): Ökologisch wirtschaftende Betriebe erwirtschaften ein durchschnittlich höheres Einkommen als vergleichbare konventionelle Betriebe haben (vgl. Sanders / Kuhnert 2022³). Daher muss der Öko-Landbau auch hier als Maßnahme aufgeführt werden. Im Entwurf des NSP sind bisher nur andere (flächenbezogene) Maßnahmen genannt: Art. 66

¹ Leistungen des Ökolandbaus für Umwelt und Gesellschaft, Zugriff: <https://www.thuenen.de/de/thema/oekologischer-landbau/die-leistungen-des-oekolandbaus-fuer-umwelt-und-gesellschaft/>

² Ebd.

³ Analyse der wirtschaftlichen Lage ökologisch wirtschaftender Betriebe im Wirtschaftsjahr 2020/21, Zugriff: https://www.thuenen.de/media/ti-themenfelder/Oekologischer_Landbau/Quo_vadis_Die_Entwicklung_der_deutschen_OEkobranche/Einkommensentwicklung_im_OEkoLandbau/Bericht_Wirtschaftliche-Lage-Oekolandbau-WJ2021.pdf

Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete (1401), Art. 67 Bewirtschaftungsverpflichtung Natura 2000 (1501) und Art. Bewirtschaftungsverpflichtung WRRL (1502).

Auch bei den Zielen B (Markt) und C (Wertschöpfung) ist der Öko-Landbau zu nennen. Aufgrund des 30 %-Ziels muss der Markt-Aus- und -Aufbau in der Öko-Wertschöpfungskette in der Investitionsförderung zu einem Schwerpunkt der GAP (und anderer Instrumente) werden. Die Verknüpfung von „Regional und Bio“ ist eine wichtige Voraussetzung für eine positive Entwicklung von Bio.

Entsprechend der vorgeschlagenen Anpassungen in der Zielsystematik sind auch konsistente Anpassungen bei den Ausführungen zu den „Bedarfen“ und deren Herleitungen vorzunehmen.

Die genannten Fördermaßnahmen und Teilziele müssen besser aufeinander abgestimmt werden, wenn der NSP seine Ziele für den Ausbau des Ökolandbaus erreichen soll. Wichtig ist, dass Bäuerinnen und Bauern so schnell wie möglich Planungssicherheit für die Agrarförderung ab 2023 erhalten und so ihre Betriebsentwicklung mit der Herbstsaat gestalten können.

3. Konditionalität

GLÖZ 8:

Gemäß dem eingereichten NSP würden Bio-Betriebe ab 2023 im Vergleich zur jetzigen GAP-Periode mit deutlich geringeren Zahlungen aus der Ersten Säule konfrontiert. Zum einen sind sie – wie alle Betriebe – von der Verminderung der Basisprämie betroffen. Darüber hinaus unterliegen sie, mit Wegfall der „Green by Definition“-Regelung beim Greening ab 2023, künftig den Auflagen der erweiterten Konditionalität und der Verpflichtung zu 4 % „unproduktiver Flächen“ auf Ackerland. Dadurch fällt nicht nur ein wichtiger Umstellungsanreiz weg, sondern bestehende Bio-Betriebe werden „doppelt bestraft“: auf diesen Flächen erwirtschaften Bio-Betriebe dann weder Markterlöse noch erhalten sie, gemäß den aktuellen Plänen, die Öko-Förderung aus der Zweiten Säule. Die Begründung, dass „auf Brachflächen keine landwirtschaftliche Produktion erfolge“, ist nicht jedoch stichhaltig: die EU-Öko-Verordnung gibt an keiner Stelle eine Pflicht zur Produktion auf allen Ackerflächen vor. Auch eine Brache oder Bodenruhe können Teile des gesamtbetrieblichen ökologischen Anbausystems sein. Daher kann – und sollte – die Öko-Prämie auch auf Brachflächen gezahlt werden.

Die geplante Regelung ist widersprüchlich. Stringent wäre es, **entweder** die Vorleistungen des integrierten Naturschutzes im Öko-Landbau anzuerkennen – und Bio-Betriebe von der 4 %-Regel auszunehmen – **oder**, bei bleibender Verpflichtung zu 4 % „nicht-produktiven“ Flächen, die Öko-Prämie (Zweite Säule) auf diesen Flächen voll auszuzahlen.

Darüber hinaus ist es notwendig, die Verpflichtung zur Selbstbegrünung bei „nicht-produktiven“ Flächen nach § 21 GAPKondVO zu streichen, denn die Auflage wird dadurch verschärft, dass im Jahr vor der Brache keine Aussaat nach der Ernte der Hauptkultur erlaubt sein soll. Eine sinnvolle Integration der Maßnahme "Brache" in die mehrjährige Fruchtfolge von Bio-Betrieben wird dadurch nicht möglich sein. Die Folge sind erhöhter Beikraut- und Schädlingsdruck – die Selbstbegrünung würde bei vielen Flächen zu einer sehr einseitigen Vegetation mit Beikräutern wie Ampfer und Quecke führen – sowie sinkende Bodenfruchtbarkeit und Nährstoffverluste. Für Insekten hält sich der Nutzen in Grenzen, da diese Beikräuter ohnehin eine weite Verbreitung haben und diese damit i.d.R. keine Biodiversitätsleistungen erbringen. Aus Artenschutzsicht wäre das Ansäen von abgestimmten (autochthonen) Blümmischungen sehr viel sinnvoller. So könnte eine wertvolle „Buntbrache“ entstehen.

GLÖZ 5 und 6

Die "Mindestbodenbedeckung in den sensibelsten Zeiten" als Boden- und Erosionsschutzmaßnahme ist durch die EU im Rahmen der erweiterten Konditionalität festgelegt. In der nationalen Umsetzung hat demnach, laut GLÖZ 6 (§ 17 GAPKondV) der „Begünstigte (...) in der Zeit vom 1. Dezember des Antragsjahres bis 15. Januar des darauffolgenden Jahres auf seinem Ackerland eine Mindestbodenbedeckung sicherzustellen.“

Für Ackerbaubetriebe auf schweren Böden kann jedoch die spezielle Vorgabe der Mindestbodenbedeckung zwischen dem 1.12. und dem 15.1. gravierende negative Auswirkungen haben. Die Vorgabe der Mindestbodenbedeckung beinhaltet ein de-facto Pflug- bzw. Bearbeitungsverbot in einem bestimmten kalendarischen Zeitraum. Dies kann zu einer starken Verengung der Fruchtfolge führen – mit der Konsequenz, dass einige Kulturen nicht mehr angebaut werden könnten.

Gerade Bio-Betriebe sind auf eine erfolgreiche Grundbodenbearbeitung besonders angewiesen. Eine gute Bodenstruktur ist maßgeblich für den Anbau-Erfolg, hinsichtlich Pflanzengesundheit und Pflanzenschutz. Die Möglichkeit, die Grundbodenbearbeitung der Witterung und Bodenqualität entsprechend durchführen zu können („situative Bodenbearbeitung“), ist elementar wichtig, um erfolgreichen (Bio-)Ackerbau betreiben zu können.

Die Einschränkungen von GLÖZ 5 und 6 gelten nach §§ 16 und 17 der Konditionalitäten-Verordnung nicht auf Flächen, die in eine Fördermaßnahme des Erosionsschutzes eingebunden sind. Der Nationale Strategieplan Deutschlands weist auf Seite 22 auf die zentrale Rolle des Öko-Landbaus bei den EU-weiten Zielen des Boden- und Gewässerschutzes hin. Ein pragmatischer Lösungsvorschlag wäre daher, **die Fördermaßnahme Öko-Landbau im Gesamtbetrieb (Einführung und Beibehaltung) als Fördermaßnahme des Erosionsschutzes im Sinne der §§ 16 und 17 der Konditionalitäten-Verordnung anzuerkennen**, und somit von den Einschränkungen auszunehmen.

Die Vorgaben zur Konditionalität, allen voran bei GLÖZ 8 und GLÖZ 6, sollten aus oben genannten Gründen für Öko-Betriebe im Sinne der „Green-by-Definition“-Regel angepasst werden. Sollte die Verpflichtung zu „nicht-produktiven“ Flächen erhalten bleiben, ist es notwendig, die Zahlung der Öko-Prämie auf den nicht-produktiven Flächen zu ermöglichen.

4. Eco-Schemes

Besonders kritisch ist, dass Bio-Betriebe die Verminderung der Basisprämie der Ersten Säule nicht in gleichem Umfang wie ihre konventionellen Berufskollegen durch freiwillige Leistungen für mehr Umwelt- und Naturschutz ausgleichen können, da die Eco-Schemes so gestaltet wurden, dass das Verbot der Doppelförderung für gleichartige Umwelleistungen zum Tragen kommt.

So sind nach derzeitigem Planungsstand bestimmte Eco-Schemes zusammen mit der Öko-Förderung der Zweiten Säule nicht nutzbar (Eco-Scheme 1a/b) oder es kommt zu teilweisen (Eco-Scheme 4) oder vollständigen Prämienabzügen (Eco-Scheme 6) bei der Öko-Prämie. Insbesondere Bio-Milchviehbetriebe, -Ackerbaubetriebe und -Gemischtbetriebe verlieren in der Ersten Säule damit relevante Zahlungen, die das Einkommen deutlich mindern. Diese Betriebe können praktisch kein breit anwendbares Eco-Schemes nutzen und so die Verluste bei der Basisförderung nicht ausgleichen.

Eco-Scheme 1

Wie unter GLÖZ 8 aufgeführt, können auch eine Brache oder Bodenruhe Elemente des gesamtbetrieblichen ökologischen Anbausystems sein. Daher muss auch das Eco-Schemes 1a (Brachen auf Ackerland über 4 %-Regelung der Konditionalität) für den Öko-Landbau nutzbar sein – ohne Abzug der Öko-Landbauprämie aus der Zweiten Säule.

Eco-Scheme 4

Dieses Eco-Schemes ist für extensiv wirtschaftende Milchviehbetrieben praktisch nicht zugänglich. Aber gerade diese Betriebe leisten wichtige Beiträge zur umweltverträglichen Grünlandnutzung und sind in ihrem Bestand nun bedroht durch Betriebsaufgabe oder Intensivierung. Daher sollte ein Eco-Scheme für die extensive, flächengebundene Milchviehhaltung eingerichtet werden. Wichtig ist das Angebot einer kombinierbaren Sommerweideprämie in allen Bundesländern über die Zweite Säule.

Eco-Scheme 6

Das Eco-Scheme 6 (Verzicht Pflanzenschutzmittel (PSM)) sollte nicht als Eco-Scheme in der Ersten Säule angeboten werden, sondern – als ökologisch sinnvolle mehrjährige Maßnahme – Teil der Agrarumweltmaßnahmen in der Zweiten Säule der GAP werden. Auf diese Weise würden die Mittel effizienter für die Stärkung der Biodiversität eingesetzt werden.

Sollte Eco-Scheme 6 bestehen bleiben, darf dies nicht dazu führen, dass es vollständig von der Ökoprämie abgezogen wird. Die Mehrjährigkeit des Nichteinsatzes von Pflanzenschutzmitteln bei der Öko-Bewirtschaftung bringt deutlich bessere Effekte für die Umwelt, ist aber auch wesentlich anspruchsvoller und damit kostenintensiver zu managen. Zwischenzeitlich gab es in den Vorschlägen zur Bund-Länder-Entscheidung im Januar 2022 die Option, einen Teilabzug bei der Öko-Prämie vorzusehen: Mit Verweis auf das Anbauportfolio in Öko-Betrieben, wurde eine Auszahlung von ca. 66 €/ ha des Eco-Scheme-Prämie empfohlen (statt 130 €/ ha), um zu vermeiden, dass Öko-Landbau-Betriebe mit einem überdurchschnittlichen Anteil an Winterungen schlechter gestellt werden.

Der NSP muss so gestaltet werden, dass alle Betriebe in gleichem Maße durch freiwillige Maßnahmen der Ersten Säule Mehrleistungen für Natur und Umwelt honoriert bekommen – auch Bio-Betriebe.

5. Notwendige Änderungen der Programmgestaltung der Bundesländer

Um die Flächenziele zum Öko-Landbau der EU-Kommission (25 % bis 2030), Deutschlands (30 % bis 2030) als auch die Ziele der Bundesländer zu erreichen, besteht noch wesentlicher Änderungsbedarf in den Programmteilen der Bundesländer. Wir bitten die EU-Kommission zu prüfen, ob die Flächen- und Budgetplanungen der Bundesländer im Strategieplan ihren eigenen Flächenzielen (2025/2030) entsprechen. Die folgenden Öko-Flächenziele wurden beschlossen:

Bundesland	Öko-Ziel 2025 (in %)	Öko-Ziel 2030 (in %)
Baden-Württemberg	kein Ziel gesetzt	30-40
Bayern	20	30
Berlin	kein Ziel gesetzt	kein Ziel gesetzt

Brandenburg	20	kein Ziel gesetzt
Bremen	kein Ziel gesetzt	kein Ziel gesetzt
Hamburg	kein Ziel gesetzt	kein Ziel gesetzt
Hessen	25	kein Ziel gesetzt
Mecklenburg-Vorpommern	kein Ziel gesetzt	kein Ziel gesetzt
Niedersachsen	10	15
Nordrhein-Westfalen	kein Ziel gesetzt	20
Rheinland-Pfalz	kein Ziel gesetzt	20
Saarland	25	30
Sachsen	kein Ziel gesetzt	kein Ziel gesetzt
Sachsen-Anhalt	20	kein Ziel gesetzt
Schleswig-Holstein	15	15
Thüringen	kein Ziel gesetzt	kein Ziel gesetzt

Ökoprämie

Außer Sachsen-Anhalt, Bayern, Niedersachsen und Hessen planen alle Bundesländer Erhöhungen der Einführungs- und Beibehaltungsprämien für den Öko-Landbau. Dies begrüßen wir ausdrücklich. Der GAK-Rahmen ermöglicht den Ländern eine Prämienerrhöhung um 30 % zum berechneten Durchschnittssatz. Diese Möglichkeit zu nutzen, leistet einen wichtigen Beitrag, um die Öko-Ausbau-Ziele erreichen zu können. Es ist aber kontraproduktiv, dass Bundesländer mit ambitionierten Zielen z.T. deutlich unter diesem Durchschnittssatz bleiben.

Verbesserte Kombinationsmöglichkeiten

Bestimmte Bundesländer schränken die Kombinationsmöglichkeiten der Förderung des Öko-Landbaus (Einführung- und Beibehaltung) mit weiteren Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen in sogenannten Kombinationstabellen unnötig ein, ohne dass das Problem der Doppelförderung besteht. Es ist fachlich bspw. nicht nachvollziehbar, warum hochwertige Naturschutzmaßnahmen nicht zusätzlich zur Öko-Prämie honoriert werden sollen.

Sollten die Bundesländer in ihrer Programmausgestaltung keine Verbesserungen der relativen Vorzüglichkeit des Öko-Landbaus in der Fördersystematik vornehmen, drohen neben geringen Umstellungsquoten auch Rückumstellungen auf eine konventionelle Bewirtschaftung.

Berlin, 13.04.2022

Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft e.V., Marienstr. 19-20, 10117 Berlin
+49 30 28482-300 info@boelw.de www.boelw.de