

Für ein politisches Signal zur Stärkung der Rolle des ökologischen Landbaus in Europa

Stellungnahme des Rates für Nachhaltige Entwicklung vom 01. Februar 2013

Die 20-jährige positive Entwicklung des ökologischen Landbaus ist gefährdet. Die Weiterführung etlicher Betriebe steht in Frage. Probleme beim Generationswechsel, hohe Pachtpreise durch Flächenkonkurrenz, massiver und ungerechtfertigter Preisdruck in der Tierhaltung und Engpässe in der ökologisch verantwortbaren Futtermittelherstellung (z.B. durch die so genannte Eiweißlücke) begrenzen insbesondere in Deutschland den Öko-Landbau, trotz steigender Nachfrage. Deshalb plädiert der Nachhaltigkeitsrat an die Politik, positive Perspektiven zu eröffnen und die weitere Entwicklung des Ökolandbaus im Rahmen der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik zu beschleunigen. Dem Öko-Landbau legt der Nachhaltigkeitsrat nahe, sich an den Grundsätzen des nachhaltigen Wirtschaftens auszurichten und dafür auch neue Wege zu gehen.

Die Europäische Kommission hat am 11. Oktober 2011 Vorschläge zur gemeinsamen Agrarpolitik nach 2013 vorgelegt. Im Fokus des Entwurfs steht die Einführung einer Ökologisierungsprämie (Greening-Auflagen). Dabei sollen leicht administrier- und umsetzbare Umweltmaßnahmen verpflichtend eingeführt und über den Mechanismus der Direktzahlungen (1. Säule) finanziert werden. Eine naturschutzrelevante Wirkung wird der extensiven Bewirtschaftung von 7% der landwirtschaftlichen Produktionsfläche zugemessen, die die Europäische Kommission in ihrem Entwurf als ökologische Vorrangfläche vorgesehen hat.

Aus Sicht des Nachhaltigkeitsrates¹ ist es notwendig, flächendeckend mehr Nachhaltigkeit in der gesamten Agrarproduktion zu schaffen. Die Qualifizierung der Ersten Säule ist ein zu begrüßender Einstieg in den Grundsatz, dass öffentliche Mittel für die Erstellung öffentlicher Güter einzusetzen sind. Dennoch sind die Wirkungen der vorgeschlagenen „Klima und Umweltschutz förderlichen Landbewirtschaftungsmethoden“² in der Fläche noch unzureichend. Keinesfalls darf das Greening in der Ersten Säule gegen Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen in der Zweiten Säule und darunter den ökologischen Landbau, ausgespielt werden. Verbraucher- und Umweltinteressen sowie dem Öko-Landbau als Teil der Nachhaltigen Wirtschaft wird das nicht gerecht.

¹ Der Nachhaltigkeitsrat hat im Zuge seiner Befassung mit den Reformvorschlägen der Europäischen Kommission zur Gemeinsamen Agrarpolitik und insbesondere der Zukunftsperspektive des ökologischen Landbaus ein Fachgespräch zur Meinungsfindung durchgeführt. Neben den Vertretern der Anbauverbände nahm eine Vertreterin aus dem Kabinett des EU Landwirtschaftskommissar Dacian Cioloş, der Präsident der deutschen Landwirtschaftsgesellschaft, Vertreter der Umweltverbände, der Agrarforschung, sowie der BASF (AgBalance) teil. Den Teilnehmerinnen und Teilnehmern sei an dieser Stelle für Ihre fachliche Beratungen herzlich gedankt.

² KOM(2011) 625 endgültig: Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTES UND DES RATES mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik, S. 9;

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0625:FIN:DE:PDF>

Der Nachhaltigkeitsrat fordert daher

- die Förderpraxis mittelfristig an konkreten Zielen und den vollständigen Kosten und Nutzen auszurichten. Die Reform der Agrarpolitik muss der verstärkten Ergebnisorientierung in der Förderpraxis durch den Ausbau von Umweltmaßnahmen und der Verbesserung der Lebensmittelqualität Vorschub geben. Ein klares Signal für den langfristigen Wechsel aus der bisherigen Einkommenspolitik in die wirkungsorientierte Förderung ist notwendig.
- Greening-Auflagen mit hochwertigen und verbindlichen Maßnahmen der Zweiten Säule zu ergänzen. So kann sich eine nachhaltige Agrarpolitik entfalten. Das Ungleichgewicht in der finanziellen Mittelausstattung zwischen der Ersten und Zweiten Säule ist auszuräumen. Die Mittelverwendung ist in der Zweiten Säule qualitativ zu verbessern und entsprechend finanziell und verbindlich auszustatten.
- die Forschung zum betrieblichen Management und zur nachhaltigen Produktivitätssteigerung im ökologischen Landbau, bzw. in nachhaltigen Produktionssystemen, deutlich auszubauen.
- den Leguminosenanbau wettbewerbsfähig zu machen und zur Kreislaufwirtschaft auch im konventionellen Landbau Deutschlands zu nutzen. Hervorragende wissenschaftliche Fachvorschläge liegen vor. Jetzt bedarf es einer langfristig angelegten Umsetzung und deren Förderung.
- die EU-Rechtsvorschriften für den ökologischen Landbau (EU-ÖkoVO) zu überarbeiten, die Anforderungen zu verschärfen und die Themen „umweltschonende Verfahren“ und „Gute Arbeit“ aufzunehmen.
- Verfahren des ökologischen Landbaus produktiver und nachhaltiger zu gestalten, zu reformieren und sich am fortgeschrittenen Stand in Spitzenbetrieben zu orientieren.

Die Weichen für nachhaltige Produktionssysteme, insbesondere für den ökologischen Landbau, müssen in der GAP-Reform richtig gestellt werden. Dazu ist die Politik jetzt gefordert.

Zum Hintergrund

1. Die Entwicklung der Landwirtschaft in Europa am Schlüsselbegriff nachhaltigen Wirtschaftens ausrichten

Nachhaltiges Wirtschaften beinhaltet wirtschaftliche Tätigkeiten, die die ökologischen Lebensgrundlagen erhalten und dabei Wohlstand und soziale Gerechtigkeit erzielen. Grundlage ist eine Kultur der Nachhaltigkeit, die durch Wertschätzung gegenüber der Natur, gesellschaftlichem Wissen und Kreativität gekennzeichnet ist. Nachhaltiges Wirtschaften vermindert den Verbrauch natürlicher Ressourcen auf ein Niveau, das mit einer nachhaltigen Entwicklung in Einklang steht.³

Die Reformvorschläge zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) orientieren sich an den mittelfristigen Zielen der Europäischen Wachstumsstrategie EU2020⁴. Landwirtschaftliche

³ Rat für Nachhaltige Entwicklung (2012): Nachhaltiges Wirtschaften : Zehn Forderungen

⁴ KOM(2010) 2020 endgültig: Mitteilung der Kommission. Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. 3.3.2010

Betriebe sollen demnach gewinnbringend, klima- und energieeffizient sowie ressourcenschonend wirtschaften, biologische Vielfalt erhöhen, Technologie- und Managementkompetenzen ausbauen und zur Entwicklung des ländlichen Raumes beitragen. Die drängendsten Fragen der Menschheit erfordern von Unternehmen und Gesellschaft, für die Erhaltung und den Schutz der Lebensgrundlagen heutiger wie zukünftiger Generationen die ungeteilte Verantwortung für Umwelt und Natur zu übernehmen. Dies wird in den Reformvorschlägen jedoch nur unzureichend aufgegriffen.

Für eine langfristig tragfähige Flächennutzung durch landwirtschaftliche Betriebe zur Gewinnung von Rohstoffen und Biomasse ist es erforderlich, den Leitgedanken der nachhaltigen Entwicklung zu konkretisieren und umzusetzen. Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) sieht vor, die Basisprämienzahlungen national wie regional einheitlich zu gestalten und mit der „Ökologisierungsprämie“ (Greening-Auflagen in der Ersten Säule) zu koppeln. In einer Situation, in der an der Aufteilung der Agrarfördermittel in flächengebundene Direktzahlungen („1. Säule“) und gezielte Agrarumweltprogramme und die Entwicklung des ländlichen Raumes („2. Säule“) festgehalten wird, ist die Qualifizierung der Ersten Säule ein zu begrüßender Einstieg in den Grundsatz, dass öffentliche Mittel für die Erstellung öffentlicher Güter einzusetzen sind. Doch läuft die Reform Gefahr, die gesellschaftlich aufgeworfene Frage nach der Legitimation der bisherigen Förderpraxis lediglich abzumildern jedoch nicht zu lösen. Vielmehr sollte mit der Reform der Agrarpolitik die Förderpraxis an konkrete Ziele und den vollständigen Kosten und Nutzen aus externen Effekten ausgerichtet werden, wie bspw. den Kosten aus Umweltschäden oder Erträgen aus ökosystemaren Dienstleistungen. Dieser Umbau muss bis 2020 gelingen. Umwelt- und Klimaschutzleistungen lassen sich mit gleichem Finanzaufwand weit wirkungsvoller über gezielte und auf die jeweiligen Bedingungen in den Mitgliedsstaaten zugeschnittene Maßnahmen in der Zweiten Säule der Agrarpolitik erzielen als über die verbindlichen Praktiken, wie sie mit der Einführung der „Ökologisierungsprämie“ vorgesehen sind⁵. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Wirkungen der Greening-Auflagen nicht ausreichend sind. Sie müssen um wirksam zu sein, ökologisch und klimatisch an die regionalen Gegebenheiten anpassbar sein. Zu einer nachhaltigen Agrarpolitik entfalten sich die Greening-Auflagen, wenn sie durch hochwertige und verbindliche Maßnahmen der Zweiten Säule ergänzt werden. Der Nachhaltigkeitsrat hat bereits in seinen Empfehlungen zur Entwicklung zum Goldstandard Ökolandbau darauf hingewiesen, dass Kürzungen in der Zweiten Säule kontraproduktiv sind und signalisieren, dass der Mechanismus der umwelt- und sozialorientierten Landbewirtschaftung ausgehöhlt wird⁶.

Nach Einschätzung der Charta für Verbraucher und Landwirtschaft des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV), der OECD-Umweltprüfberichte sowie wissenschaftlicher Untersuchungen⁷ zur Wasserqualität werden

⁵ Forstner, B. et al. (2012): Analyse der Vorschläge der EU-Kommission vom 12. Oktober zur künftigen Gestaltung der Direktzahlungen im Rahmen der GAP 2013, *Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie 2012/04*, Braunschweig, http://literatur.vti.bund.de/digbib_extern/bitv/dn050475.pdf.

⁶ siehe Isermeyer, F., Weingarten, P.: Stellungnahme im Rahmen einer öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages zur GAP Reform, 22.10.2012, sowie Rat für Nachhaltige Entwicklung (2011): „Gold-Standard Ökolandbau“. Für eine nachhaltige Gestaltung der Agrarwende, <http://www.nachhaltigkeitsrat.de/dokumente/empfehlungen/texte-nr-40-jul-2011/>

⁷ BMELV (2012): Charta für Landwirtschaft und Verbraucher, OECD (2012) Umweltprüfberichte – Deutschland, Knäbel, A. et al (2012): Regulatory FOCUS Surface Water Models Fail to Predict Insecticide Concentrations in the Field, *Environmental Science and Technology.*, **2012**, 46 (15), pp 8397–8404; Sachverständigenrat für Umweltfragen (2009): Für eine zeitgemäße Gemeinsame Agrarpolitik (GAP).

große deutsche und europäische Gewässer den in der EU-Wasserrahmenrichtlinie geforderten chemischen wie ökologischen Zustand bis 2015 vermutlich nicht erreichen.

Besorgniserregend sind Einträge von Pflanzenschutzmitteln, Nährstoffen und Schadstoffen (z.B. Arzneimittel, Futtermittelzusätze, Schwermetalle), der massive Rückgang der Agrobiodiversität, Qualität und Schadstoffbelastung von Böden sowie die Vernachlässigung der Emissionen aus Böden unter agrarischer Nutzung. Die Maßnahmen zur Förderung der Energie-, Klima- und Umweltziele sollten sich daher vorrangig an der Effizienz aktiver Umwelt- und Naturschutzleistungen, den Optimierungspotenzialen klima- und ressourcenschonender Produktionstechniken sowie an nachhaltigen betrieblichen Managementansätzen orientieren, die eine verbesserte Messbarkeit vollständiger Kosten und Nutzen und somit eine verbesserte Optimierbarkeit erlauben.

Der ökologische Landbau ist für die Entwicklung der Landwirtschaft in Europa wesentlich; er hat, sofern in Europa mit Erfolg betrieben, in seiner Pionierfunktion auch hohe Bedeutung für die Welt und insbesondere die Entwicklungsländer. Wir führen absichtlich nicht die Diskussion um die Frage, ob der ökologische Landbau die Welt ernähren kann. Tut es die konventionelle Erzeugung von Lebensmitteln? Sind nicht außerlandwirtschaftliche Faktoren wie Verteilungsprobleme viel bedeutender für die Ernährungspolitik als der Landbau selbst? Fest steht doch zurzeit lediglich, dass der Ökolandbau als kreislaufbasiertes Produktionssystem ein noch längst nicht erschlossenes Potenzial hat und die Welternährungslage uns jedenfalls allen Grund gibt, solche Potenziale zu nutzen und entschieden weiter auszubauen. Der Ökolandbau erschließt unterschiedliche Wissenssysteme und kann naturschutzgerechtes Wirtschaften mit Hochtechnologien verbinden. Seine Stärke liegt darin, Synergien zwischen verschiedenen Umweltzielen optimal zu nutzen. Er hat eine gesetzliche Grundlage, ein eigenes Kontrollsystem, erzielt am Markt höhere Preise und stößt auf ein steigendes Verbraucherinteresse. Ihm kommt eine strategische Bedeutung für die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik zu. Nachhaltige Produktionssysteme, insbesondere der ökologische Landbau bieten Lösungen für Zielkonflikte zwischen flächeneffizienter Produktion, der biologischen Vielfalt, Wasserqualität, Energieeffizienz und anderen Leistungen des Ökosystems, die von der Politik aufgegriffen werden sollten. Er ist nicht mehr eine Nischantätigkeit, sondern eine integrierte (und schon dadurch hochmoderne) und wissensbasierte Anbaumethode. Damit der ökologische Landbau jedoch nicht von Entwicklungen in der Landwirtschaft zu mehr Nachhaltigkeit überrollt wird, raten wir ihm dringend, sich an den gängigen Standards zur Nachhaltigkeit (z.B. Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie, DLG Nachhaltigkeitsstandard) zu messen, Verfahren produktiver und nachhaltiger zu gestalten, zu reformieren und sich am fortgeschrittenen Stand in Spitzenbetrieben zu orientieren:

- Das betriebliche Nachhaltigkeitsmanagement (Nachhaltigkeit als Geschäftsfeld mit Zielen und Indikatoren) ist zu stärken und die Entwicklung neuer Vertriebswege (Prüfung überbetrieblicher Kooperation mit Großabnehmern) zu fördern.
- Neue Technologien (z.B. Marker gestützte Züchtung (MAS) oder genomische Selektion, Sensoren, GPS, Informationstechnologien oder Präzisionslandwirtschaft) sind für die Verbesserung der ökologischen Landwirtschaft intensiver zu nutzen. Der ökologische Landbau weist aufgrund seiner systemischen Stärke im Bereich der Umweltleistungen ein hohes Veränderungspotenzial auf wenn Systemlösungen mit ausgewählten Technologien kombiniert werden.
- Forschungsprogramme sind zu verstärken, die sich inter- und transdisziplinär mit den Zielkonflikten (trade-offs) zwischen den bereitstellenden Leistungen der Ökosysteme

- (Lebens- und Futtermittel, Energie und Fasern), der ökonomischen Effizienz und der Ausschöpfung maximalen Verbesserungspotenzials umweltpolitischer Ziele beschäftigen. Synergien sind zu optimieren. Die ökologische Landwirtschaft und auch andere Produktionssysteme zur Nachhaltigkeit können durch Forschung ihre ökologische Vorzüglichkeit wie Stabilität und Höhe ihrer Erträge deutlich verbessern.
- Landnutzungs- und Ressourceneffizienz sowie das Management von Bodenfruchtbarkeit, ökologischem Gewässerzustand und Wasserentnahme, Biodiversität, genetischer Vielfalt, Energieeinsatz und knappen Pflanzennährstoffen wie Phosphor sind zu verbessern. Management- und Züchtungsstrategien für Pflanzen und Tiere, welche auf Ressourcenknappheit (low input) und auf Stoffkreisläufe ausgerichtet sind, sind zu entwickeln.

Resilienz, Selbstregulation und –organisation in Bewirtschaftungs- und Tierhaltungssystemen sind zu erforschen und zu nutzen. Deren Anpassungsfähigkeit ist durch Integration von regionalem bäuerlichem Wissen zu stärken. Die Grundlagenforschung und angewandte Entwicklung von neuen und verbesserten biologischen Verfahren zur Bekämpfung von Schaderregern von Pflanzen und Tieren ist zu fördern, da dieses fast unerschöpfliche Potential von der Industrie nicht genutzt wird.

2. Forschung zur nachhaltigen Produktivitätssteigerung im ökologischen Landbau, bzw. nachhaltigen Produktionssystemen ausbauen

Die öffentliche Forschung zur Produktivitätssteigerung in der Landwirtschaft wurde aufgrund der Überschussproduktion in den 80iger Jahren deutlich zurückgenommen. Die Agrarforschung fiel so fast völlig der Industrie zu, die eigene Vermarktungsinteressen in den Vordergrund stellen muss. Forschung zur nachhaltigen Produktivitätssteigerung aus öffentlichem Interesse kann von der Privatwirtschaft nur in geringem Umfang wahrgenommen werden. Diese wird zukünftig erneut zu einer wichtigen Aufgabe staatlicher Forschungsinstitutionen. Die Kommission hat diese Aufgabe bereits in ihrem Rahmenprogramm für Forschung und Innovation Horizont EU 2020⁸ aufgegriffen. Darin weist sie die Förderung des Themenkomplexes *Ernährungssicherheit, nachhaltige Landwirtschaft, marine und maritime Forschung und Biowirtschaft* als eines von sechs zentralen Forschungsfeldern aus. Der vorgeschlagene Finanzrahmen des Europäischen Rahmenprogramms Horizont EU 2050 sollte trotz Schuldenkrise im Sinne der Entwicklung von Nachhaltigkeitslösungen beibehalten werden.

Das Vorhaben der Kommission, bis zu 56% der Forschungsmittel (2645 Mio. EUR über die Laufzeit von 7 Jahren) in nachhaltige Produktionsverfahren⁹ zu investieren und damit unter anderem den steigenden Abstand in der Ertragsfähigkeit zwischen konventionellen und ökologischen Anbauverfahren zu kompensieren, sollte aktiv aufgegriffen und in transdisziplinäre Forschungsvorhaben umgesetzt werden. Diese dienen auch der Fortentwicklung der konventionellen Landwirtschaft. Das erfordert neue Formen von

⁸ KOM(2011) 808 endgültig: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Horizont 2020 - das Rahmenprogramm für Forschung und Innovation. 30.11.2011

⁹ Die Kommission sieht in ihrem Vorschlag zu EU Horizont 2050 vor die Unterprogramme "Nachhaltige Land- und Forstwirtschaft" mit 2272 Mio. Euro (48%) und "Nachhaltiger und wettbewerbsfähiger agrifood Sektor für sichere und gesunde Ernährung mit 373 Mio. Euro (8%) zu fördern. Für die Gesamtförderung des Themenkomplexes „Ernährungssicherheit, nachhaltige Landwirtschaft, marine und maritime Forschung und Biowirtschaft“ sind 4694 Mio. Euro für die Gesamtlaufzeit von sieben Jahren vorgesehen.

Partnerschaften sowie Transfer und verantwortungsvollen Einsatz neuer technologischer Lösungen. Die Kommission sollte in den Forschungsausschreibungen zur Konkretisierung dieses Themenkomplexes gezielt den ökologischen Landbau ansprechen und auch das geplante transnationale Forschungsvorhaben (European Research Area Network, ERA-Net Plus) zum ökologischen Landbau CORE Organic II weiter unterstützen und Möglichkeiten zum globalen Erfahrungs- und Technologeaustausch von Beginn an mit einbeziehen.

Bestehende institutionelle Strukturen zur Anbahnung von Forschungsvorhaben sollten auf nationaler Ebene signifikant ausgebaut werden. Dem Missverhältnis zwischen verfügbaren und tatsächlich abgerufenen Mitteln durch Antragsstellung aus der ökologischen Praxisforschung muss entschieden entgegen gewirkt werden. Dies ist ausdrücklicher Wunsch der Kommission. Es ist auch eine Aufgabe der Forscher und Praktiker.

Institutionen auf- und ausbauen:

Die Forschungsförderung zum ökologischen Landbau der Bundesregierung sollte insbesondere über das Bundesprogramm Ökologischer Landbau und im Rahmen der Ressortforschung des BMELV umfassend gestärkt werden. Mittel, die für Vernetzung, Forschungs- und Technologietransfer bereitgestellt werden, sollten deutlich aufgestockt werden. Wichtig sind die Bildung von Forschungs- und Entwicklungsschwerpunkten sowie die Verzahnung zwischen Agrarforschung und –wirtschaft und der damit einhergehenden Umsetzung in die Land- und Ernährungswirtschaft. Hierbei sind Synergieeffekte zwischen Ökologischem Landbau und anderen Ansätzen nachhaltiger Landwirtschaft zu erwarten.

Die Koordination der Forschung im ökologischen Landbau ist bundesweit massiv zu stärken, so zum Beispiel durch ein Fachforum „Ökologische Landwirtschaft und Ernährungssysteme“ der Deutschen Agrarforschungsallianz (DAFA). Diese erarbeitet transdisziplinäre Forschungsstrategien und bündelt kritische Forschungsmasse, um rasch Fortschritte zu erzielen. Das Fachforum ist auch ein wirksames Instrument, um die systemorientierte Forschung gut zu verankern und um Berührungspunkte abzubauen.

Die Beratungsansätze und Möglichkeiten, Netzwerke aus der Praxis zu fördern, sind Schritte in die richtige Richtung und sollten ebenso, wie die Übernahme weiterer Aufgaben durch Schlüsselinstitutionen hinsichtlich Organisation, inhaltlicher Begleitung und Mediation beim Aufbau neuer Forschungspartnerschaften weiter ausgebaut werden.

Die Charta für Landwirtschaft und Verbraucher des BMELV sieht vor, die Teilnahme von Forschungsvorhaben im Rahmen des Bundesprogramms „Ökolandbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft“ an anderen Forschungsfeldern (Weiterentwicklung effizienter Anbauverfahren und Zucht, Präzisionslandwirtschaft, Ausbau der Eiweißpflanzenstrategie) zu stärken. Dabei ist es wichtig, dass nicht nur die Produktion sondern die gesamte Wertschöpfungskette bis hin zum Verbraucher thematisiert und auf Nachhaltigkeitskriterien hin untersucht wird. Dieser Forschungsansatz sollte deutlich ausgebaut werden.

Die Teilnahme von Kleinen und Mittleren Unternehmen (KMU) an Forschungsprogrammen ist gerade für die ökologische Lebensmittelwirtschaft sehr wichtig. Dabei handelt es sich häufig um sehr kleine, ertragsärmere und kapitalschwache Unternehmen, was deren Mitarbeit in praxisnahen Forschungs- und Entwicklungsprojekten erschwert oder verunmöglicht. In der Forschungsförderung auf nationaler und vor allem auch auf europäischer Ebene sollten deshalb die administrativen Hürden für KMUs abgebaut und finanzielle Erleichterungen geschaffen werden.

3. Kernaufgaben Europäischer Agrarpolitik priorisieren

Mit ihren Reformvorschlägen zur GAP nach 2013 sucht die Kommission die Ziele der EU 2020 Strategie in die europäische Agrarpolitik zu übersetzen. Das Greening kann als ein strategischer Ansatz verstanden werden, mit dem flächendeckend mehr Nachhaltigkeit in der Produktion landwirtschaftlicher Betriebe erzielt werden soll¹⁰. Ein begleitendes Monitoring ist vorgesehen. Dennoch bestehen erhebliche Zweifel an der Wirkung und dem Kosten-Nutzen Verhältnis der Umweltmaßnahmen in der Ersten Säule sowie an der Priorisierung der Kernaufgaben europäischer Agrarpolitik, wie sie anhand der ungleichen Ausgestaltung der beiden Säulen ersichtlich wird. Die Sicherung des Grundeinkommens über die Basisprämie der Direktzahlungen wird den Herausforderungen in der Agrarwirtschaft und der Entwicklung der ländlichen Räume nicht gerecht und von Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern zunehmend weniger akzeptiert. Vielmehr sollte mit der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik ein klares Signal für den langfristigen Wechsel aus der bisherigen Einkommenspolitik zu einer verstärkten Ergebnisorientierung¹¹ in der Förderpraxis durch den Ausbau zielgerichteter Maßnahmen in der Zweiten Säule gegeben werden.¹²

Das Missverhältnis zwischen den EU-Finanzierungsanteilen an der Ersten und Zweiten Säule sollte bereinigt werden¹³. Dabei sollte eine wirkungsorientierte Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen gefördert und die Mittelverwendung in der Zweiten Säule effizient und verbindlich ausgestaltet werden. Voranzustellen ist zunächst die Vision einer unternehmerisch, häufig in Generationenfolge getragenen, ökologischen und fairen Landbewirtschaftung¹⁴. Der Nachhaltigkeitsrat drängt den ökologischen Landbau eine mittelfristige Perspektive zu entwickeln, die auf den Transfer von Ausgleichzahlungen nicht länger angewiesen ist. Dies ist nicht von heute auf morgen zu erreichen sondern bedarf der finanziellen Transferleistung durch die Gesellschaft - jedenfalls solange die betriebswirtschaftliche Kostenzurechnung, insbesondere im internationalen Wettbewerb Ungleichheiten schafft.

Des Weiteren sollten die Umschichtungsmöglichkeiten von bis zu 10% der Direktzahlungen in die Zweite Säule voll ausgeschöpft werden. Um diese Option für die Mitgliedsstaaten attraktiver zu machen, sollten die Kofinanzierungssätze in der Zweiten Säule erhöht werden. Die Vorschläge zur neuen ELER-VO bieten keine ausreichende Voraussetzung zur Förderung nachhaltiger Bewirtschaftung und dem Schutz von Umweltgütern. Die Auswahl thematischer Teilprogramme, die in der Zweiten Säule mit 80% von der EU kofinanziert werden, sollte sich an den Europäischen Umweltzielsetzungen orientieren. Den Mitgliedsstaaten steht hier Gestaltungsspielraum offen, den sie nach Möglichkeit nutzen sollten. Eine deutliche

¹⁰ EuroNatur Spezial (2012): „Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und die Ökologisierungskomponente, (Greening), 3-2012“.

http://www.euronatur.org/uploads/media/EuroNatur_Spezial_3-2012_Reform_der_Gemeinsamen_Agrarpolitik_Greening.pdf

¹¹ Eine Ergebnisorientierung in der Förderpraxis erfordert Managementsysteme mit Zielen und Indikatoren, die entstehende Kontroll- und Verwaltungskosten, die mit verbindlichen und hochwertigen Maßnahmen einhergehen, reduzieren.

¹² siehe Isermeyer, F., Weingarten, P.: Stellungnahme im Rahmen einer öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages zur GAP Reform, 22.10.2012

¹³ Der derzeitige Entwurf sieht eine Senkung sieht 44 Mrd. Euro für die 1. Säule und 14 Mrd. Euro für die 2. Säule vor.

¹⁴ siehe Rat für Nachhaltige Entwicklung (2011): „Gold-Standard Ökolandbau“: Für eine nachhaltige Gestaltung der Agrarwende, S. 5, 16

Aufwertung der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen nach Art. 29 und Art. 30 ökologischer Landbau des Entwurfes der ELER-VO würde zudem eine wirksame Verschränkung mit weiteren Zielsetzungen erlauben, wie der Förderung von Junglandwirten (über deren Interesse an nachhaltiger Landbewirtschaftung und hohen Umstellungsmotivation), der Förderung von Regionalentwicklung oder kurzer Versorgungsketten. Mit der Aufwertung des ökologischen Landbaus würden Synergien mit anderen Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung optimiert. Denn für das Betriebs- und Flächenwachstum des ökologischen Landbaus ist ein umfassender Maßnahmenmix aus Flächenförderung, Beratung, Investitionsförderung, Kooperation und Unterstützung am Markt nötig.

Flankierend sollte die Investitionsförderung nach Art. 18 des Entwurfes der ELER-VO eine Qualifizierung in Richtung Nachhaltigkeit erfahren. Die Vergabe von Fördergeldern an investive Vorhaben wie dem Stallbau, der Wasserwirtschaft oder der Flurbereinigung sollten an wirksame ökologische und Tierschutz-Kriterien gebunden werden.

4. Leguminosenanbau in Europa zur Wettbewerbsfähigkeit führen

In ihren Reformvorschlägen sieht die Kommission in der zunehmenden Konzentration auf wenige fest etablierte Fruchtarten und der damit einhergehenden Verengung der Fruchtfolgen ein erhebliches Risiko für die langfristige Stabilität landwirtschaftlicher Systeme. In der Folge dieser Entwicklung steht eine seit Jahrzehnten brach liegende Forschung und Pflanzenzucht zur Pflanzenfamilie der Leguminosen. Die biologische Stickstofffixierung über deren Anbau ist eine wesentliche Quelle der Stickstoffdüngung im ökologischen Landbau. Sie wird zukünftig auch bei der Entwicklung der konventionellen Kreislaufwirtschaft von Bedeutung sein. Gleichzeitig stellen die Leguminosen das Eiweißfutter für die Tierhaltung zur Verfügung. Aufgrund des fehlenden Fortschritts in der Züchtung von Körnerleguminosen ist jedoch das Artenspektrum in der Fruchtfolge und das Angebot an pflanzlichem Eiweißfutter kleiner als potenziell möglich. In Deutschland und in den gemäßigten Klimazonen von Mittel- und Nordeuropa sollte die Züchtung standortsangepasster Leguminosen wie Futtererbse, Ackerbohne und Lupinen stark gefördert werden, weil diese besonders gute Bodenfruchtbarkeitswirkungen haben. Der Rückstand bezüglich Produktivität, Proteinqualität, Verdaulichkeit, Krankheitsresistenz, Schädlingsresistenz, Standfestigkeit und Winterfestigkeit kann durch Züchtungsanstrengungen wieder aufgeholt werden. Im Durchschnitt geht ein betriebswirtschaftlich unproduktiver Anbau von Leguminosen auf 20% der Fläche eines ökologisch wirtschaftenden Betriebes mit Deckungsbeiträge vor Pacht einher, die gegenüber konventionellen Bewirtschaftungssystemen bis zu 20% niedriger ausfallen können. Im Zuge der GAP Reform sollte daher eine Wiederbelebung des Anbaus von Leguminosen angestrebt werden.

Forschungsvorhaben zur Wettbewerbsfähigkeit einheimischer Leguminosenproduktion sollten auf Ebene der landwirtschaftlichen Einzelbetriebe durch die vollständige Berechnung von Umweltgewinnen und –verlusten entlang der Wertschöpfungskette unterstützt werden. Die Politik sollte Veränderungen hin zu einer nachhaltigen Betriebsführung unterstützen.

Das Fachforum Leguminosen der Deutschen Agrarforschungsallianz (DAFA) hat eine transdisziplinäre Forschungsstrategie vorgelegt, die eine gute Ausgangsbasis darstellt, den Anbau von Leguminosen langfristig wettbewerbsfähig zu machen. Die Züchtungsforschung braucht verlässliche Rahmenbedingungen. In der Leguminosenzucht ist der Nachbenschutz neu zu regeln. Anders als bei Weizen oder Raps stehen dem Züchter hier keine Hybridsorten zur Verfügung, die einen gewissen Schutz vor Nachbau und damit wirtschaftlichen Ertragseinbußen gewährleisten.

Der Nachhaltigkeitsrat unterstützt die Umsetzung der Eiweißpflanzenstrategie, die das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz am 21. Dezember 2012 veröffentlicht hat. Allerdings merkt er kritisch an, dass in der Strategie keine Angaben zur Förderhöhe und Laufzeit getroffen werden. Zur erfolgreichen Umsetzung der Forschungsstrategie und der Einführung ihrer Ergebnisse in der Landwirtschaft ist eine langfristige öffentliche und ausreichende Förderung erforderlich. Die vorgesehenen Mittel, die wie offensichtlich geplant lediglich aus den derzeit begrenzten Mitteln des Bundesprogramms Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft (BÖLN) bereitgestellt werden, reichen in keinem Fall dafür aus, den Leguminosenanbau im konventionellen und ökologischen Landbau zur Wettbewerbsfähigkeit zu führen.

Die Verankerung des Anbaus von Leguminosen in der Ersten Säule der Agrarpolitik, bspw. über die Verfügbarmachung ökologischer Vorrangflächen für deren Anbau könnte einen wichtigen Beitrag dazu leisten, Züchtungsfortschritte in der Landwirtschaft zu implementieren. Die so für den Anbau von Leguminosen verfügbar gemachten Flächen würden zur Rentabilität auch der privatwirtschaftlichen Saatgutzucht und –vermehrung beitragen – trotz ihres derzeitigen Wettbewerbsnachteils.¹⁵

5. Förderpolitiken auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene intelligent verzahnen

Zwischen den Mitgliedsstaaten und innerhalb von Regionen bestehen große Unterschiede in der Förderung des ökologischen Landbaus (e.g. Höhe der Beibehaltungsprämie, Zielsetzungen, Ausgestaltung und Fortschreibung nationaler bzw. regionaler Ökoaktionspläne). Mitgliedsstaaten unterscheiden sich insbesondere darin, inwieweit sie eine umfassende und kohärente Gesamtstrategie für den Ökolandbau entwickelt haben¹⁶. Eine zielorientierte Verflechtung von Maßnahmen, ausreichende Berücksichtigung regionaler Gegebenheiten und Faktoren, Verlässlichkeit in der Förderpraxis sowie eine transparente öffentliche Kommunikation haben sich als Instrumente mit hoher Hebelwirkung für die Entwicklung des ökologischen Landbaus erwiesen. Vor diesem Hintergrund sollte die Kommission prüfen, inwieweit Wettbewerbsverzerrungen innerhalb des Europäischen Binnenmarktes bestehen, ob diese mit den Reformvorschlägen noch vergrößert werden und wie ihnen wirkungsvoll begegnet werden könnte.

Die Evaluation und entsprechende Verschärfung der EU-Rechtsvorschriften für den ökologischen Landbau (EU-ÖkoVO) (umweltschonende Verfahren, Zukauf von organisch-konventionellem Dünger, Betriebsteilung, tiergerechte Haltungsverfahren, Verschärfung des internationalen Kontrollsystems, Gute Arbeit) könnte ein wesentliches Element darstellen, um ungleiche Wettbewerbsbedingungen zu korrigieren.

¹⁵ Ebd., Seite 12 f..

¹⁶ Sanders, J. (2011): "Use and efficiency of public support measures addressing organic farming", Final report - November 2011, http://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/organic-farming-support_en.htm.