

Ziele für den ökologischen Landbau in Europa: Folgen und Maßnahmen

Lampkin N¹, Sanders J²

Keywords: Agrarpolitische Ziele, Strategien, Maßnahmen, Förderung

Abstract

Organic farming now plays a central role in the EU's agricultural and environmental policies as exemplified by the 25 % organic share of total land area target in the Farm-to-Fork and Biodiversity strategies. Achieving the 25 % target could have acceptable impacts on production levels, with reduced demand for livestock feeds offsetting crop output reductions due to lower yields. Significant positive environmental impacts would also result from 25 % organic, including a 26 % reduction in N-fertiliser use, 20 % less pesticide use, 15 % less greenhouse gas emissions and 13 % less ammonia emissions, with enhanced biodiversity levels on organic cropland. At the same time, rewarding farmers for environmental outputs benefiting society as a whole is a matter for public policy, not only the purchasing behaviour of a minority of consumers. Since the 1990s, EU Member States (MS) have actively supported conversion to and maintenance of organic farming as an agri-environmental measure, with support expenditure totalling 1.8 billion € in 2018. Despite the 25 % target and strong exhortations from the EU Commission, MS are falling short of the individual national area targets and expenditures needed to deliver the EU target, with less than 14 % planned to be organic by 2027. A transformative policy shift is needed to make the target a reality.

Einleitung und Zielsetzung

Die Europäische Union hat in den Farm-to-Fork- und Biodiversitätsstrategien als Teil des Green-Deals das Ziel gesetzt, 25 % (40 Mha) der landwirtschaftlich genutzten Fläche (LF) bis 2030 ökologisch zu bewirtschaften. Im Jahr 2020 waren es nur 9,1 % der LF (15 Mha). Das bedeutet, dass in den nächsten zehn Jahren 2,75-mal so viel Fläche umgestellt werden soll wie in den letzten 50 Jahren. Ist dieses Ziel erreichbar? Was sind die Folgen für Produktion und Umwelt? Wie müsste die bisherige Förderung weiterentwickelt werden, um eine solche transformative Änderung zu erreichen?

Methoden

Unsere Ergebnisse beziehen sich auf zwei Studien: eine erste Modellierung der Folgen von 25 % Ökolandbau in Europa (Lampkin und Padel, 2022) und eine Erfassung der Förderungsmaßnahmen und Ausgaben für Ökolandbau in der EU von 2010–2020 (Lampkin und Sanders, 2022). Die erste Studie versuchte mit Hilfe von Eurostat-Daten und Excel-Tabellenkalkulationen einzuschätzen, was 25% auf EU-Ebene für Landnutzung, Tierzahlen, Produktionsmengen, Stickstoff- und Pestizid-Verwendung sowie Treibhausgas- und Ammoniak-Emissionen bedeuten könnte. Unsere grundlegenden Annahmen sind im Bericht detailliert angegeben. Drei Szenarien für

¹ Thünen-Institut für Betriebswirtschaft, Bundesallee 63, 38116 Braunschweig, Deutschland
n.lampkin@thuenen.de, <https://www.thuenen.de/de/>

² FiBL, Straße, PLZ, Frick, Schweiz, juern.sanders@fibl.org, <https://www.fibl.org/de/>

2030 wurden bewertet: a) lineares Trendwachstum, basierend auf Entwicklungen von 2016–2020; 1,75-mal lineares Trendwachstum, um 25 % zu erreichen; und gleiche 25 %-Anteile der jeweiligen Gesamflächen für einzelne Landnutzungen. In der zweiten Studie wurden Experten in Ministerien, Forschungsinstituten und Ökoverbänden in 2011, 2015 und 2019 gefragt: Welche Landnutzungen und Tierarten wurden mit Beibehaltungs- und Umstellungsprämien gefördert, wie hoch waren die Prämien, und wie viele Flächen, Betriebe und Ausgaben waren damit verbunden? Sie wurden auch gefragt, welche Kombinationsmöglichkeiten mit anderen Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) und mit sonstigen Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung (ELER) möglich waren, welche sonstige Förderung (z. B. Forschung) aus nationalen oder regionalen Mitteln verfügbar war und inwieweit Maßnahmen in Öko-Aktionspläne mit spezifischen Zielen und zusätzlicher Finanzierung integriert wurden, aber die Ergebnisse dieser Fragen werden hier nicht dargestellt.

Ergebnisse

Lineares Trendwachstum wie in den letzten fünf Jahren (2016–2020) reicht nicht aus, um das 25 %-Ziel zu erreichen (Tabelle 1). Nur 14% der LF in der EU würden dann ökologisch bewirtschaftet werden. Die Wachstumsraten müssen sich fast verdoppeln, um dahin zu kommen. Die zwei Szenarien ‚linearer Trend x 1,75‘ und ‚25 % gleiche Verteilung‘ würden 25% erreichen, wobei ‚linearer Trend x 1,75‘ eher den Landnutzungsanteilen im ökologischen Landbau in 2020 mit mehr Grünland und Sonderkulturen entspricht und ‚25 % gleiche Verteilung‘ mehr den konventionellen Landnutzungsanteilen von 2020 mit mehr Acker- und Gemüsebau entspricht. Die Gesamterträge sind mit mehr Getreideflächen auch höher, aber mit weniger Obst und Oliven, im Vergleich zum linearen Trend x 1,75.

Die Tierzahlen wurden auf der Basis von Tierbesatzdichten für ökologische und nicht-ökologische Betriebe in 2020 berechnet. Für Wiederkäuer wurden Futterbau- und Dauergrünland-Flächen zugrunde gelegt. Für Nicht-Wiederkäuer wurden Ackerflächen mit Futterbau, aber ohne Gemüse, berücksichtigt. Auch wenn mehr Klee gras angebaut würde, gingen die Tierzahlen wegen niedrigeren Tierbesatzdichten insgesamt zurück, mit positiven Folgen für Treibhausgas- (THG) und Ammoniak-Emissionen. Die C-Speicherungsvorteile von Klee gras (LULUCF) sind aber nicht bei dem Szenario ‚25 % gleiche Verteilung‘ festzustellen. In Zusammenhang mit Verbrauchstrends von weniger Milch- und Fleischverzehr sind diese Produktionsänderungen gut vorstellbar. Dies bedeutet auch, dass die reduzierten Getreidemengen (10% mit 25 % Öko-LF) durch weniger Kraffuterverwendung gut ausgeglichen werden könnten (siehe Lampkin und Padel (2022) für mehr Details).

Im Hinblick auf Umweltwirkungen zeigt sich, dass 25 % Ökolandbau in der EU die Gesamtmengen an N-Dünger um 26 %, Pestizide um 20 %, landw. THG-Emissionen um 15 % und Ammoniak-Emissionen um 13 % reduzieren könnte. Andere Studien deuten darauf hin, dass gleichzeitig mehr Biodiversität (Pflanzen, Bodenleben, Insekten, Vögel) erreicht werden kann (Sanders und Heß, 2019; Lampkin und Pearce, 2021).

Tabelle 2 zeigt, wie wichtig Umstellungs- und Beibehaltungsprämien in der EU und in vielen Mitgliedstaaten sind. Insgesamt wurden 1,8 Milliarden € im Jahr 2018 dafür ausgegeben. Dem Farm-to-Fork-Ziel entsprechend würde dieser Betrag sich auf mindestens 6 Milliarden € mehr als verdreifachen müssen. Es müssten zum einen verhältnismäßig mehr Umstellungsprämien gezahlt werden, und zum anderen müssten nach oft 10–15 Jahren ohne Änderung die Prämien irgendwann erhöht werden. Laut

Becker et al. (2022) haben die MS aber nur insgesamt 15 Milliarden € (3 Milliarden €/Jahr für 2023–2027) in ihren GAP-Strategieplänen für solche Prämien vorgesehen. Das reicht für etwa 11 Mha bis 2027, aber nicht für das 40-Mha-Ziel in 2030.

Tabelle 1: Folgen von 25% ökol. Fläche in der EU-27, Prognose 2030

Parameter	Einheit ^a	2020 Ist-Situation	2030 lineares Wachstum	2030 1,75 x lineares Wachstum	2030 25% gleiche Verteilung	EU27-Landw. insgesamt (2020)
<i>Produktionsschätzungen</i>						
Gesamtfläche,	Mha LF	14,8	23,1	40,4	40,4	161,7
davon Ackerbau	Mha LF	6,8	11,1	19,5	24,7	98,8
Sonderkulturen	Mha LF	1,7	2,6	4,6	3,1	12,2
Dauergrünland	Mha LF	6,3	9,4	16,4	12,7	50,7
Gesamtertrag,	Mt	23,9	38,0	66,5	84,4	511,5
davon Getreide	Mt	8,2	13,6	23,7	43,8	286,5
Gemüse, Kartoffeln	Mt	6,3	9,6	16,8	20,1	116,9
Obst, Oliven	Mt	8,0	12,1	21,1	14,9	75,3
Tierzahl	M-GVE	5,4	8,4	14,6	12,8	135,1
Wiederkäuer	M-GVE	4,2	6,4	11,2	8,5	70,0
Nicht-Wiederk.	M-GVE	1,2	1,9	3,4	4,3	65,1
<i>Verminderte Umweltfolgen</i>						
N-Verbrauch	Mt-N	0,9	1,5	2,5	2,7	10,7 ^c
N-verbund. THG ^b	Mt-CO ₂ -Äq	8,3	13,6	23,2	25,2	98,2 ^c
Landw. THG-Emissionen	Mt-CO ₂ -Äq	24,1	39,1	68,3	43,7	464,1 ^c
dar. Viehhaltung	Mt-CO ₂ -Äq	13,8	22,5	39,4	31,7	233,6 ^c
Böden	Mt-CO ₂ -Äq	4,0	6,6	11,3	12,0	170,0 ^c
LULUCF o. Forst	Mt-CO ₂ -Äq	6,4	10,0	17,5	0	60,6 ^c
Ammoniak	kt-NH ₃	157	258	451	436	3.462 ^c

^a M: Mega, mio.; ^b einschl. Herstellung; ^c unter Annahme keine Öko-Fläche

Quelle: Lampkin und Padel (2022)

Diskussion und Schlussfolgerungen

Das 25 %-Ökolandbau-Ziel der EU könnte zu mehreren Umwelt- und anderen politischen Zielen beitragen, einschließlich der Stickstoff- und Pestizid-Reduktionsziele der Farm-to-Fork-Strategie, ohne die Ernährungssicherheit zu gefährden. Dabei müssen nicht nur die direkten Folgen für die Flächenproduktion analysiert werden. Nachfrage und andere Änderungen, wie weniger Tiere, weniger Kraftfutterbedarf, geänderte Ernährung und weniger Essensverschwendung, sind auch sehr relevant. Aber „Business as usual“ reicht nicht, um dahin zu kommen. Transformative Änderungen sind notwendig; politische Maßnahmen und Ausgabenbereitschaft müssen entsprechend entwickelt werden. Es bleibt zu sehen, inwieweit die endgültigen GAP-Strategiepläne der EU-Mitgliedstaaten dem gerecht werden. Diese Fragen werden in einem neuen EU Projekt, OrganicTargets4EU, mehr im Detail bearbeitet.

Danksagung

Die Finanzierung der Studien durch BÖLN (FKZ 15OE0090/FKZ2819OE067) und IFOAM Organics Europe ist dankend anerkannt.

Tabelle 2: Förderung des ökologischen Landbaus in der EU28, aktuell 2018

MS	Gesamt- ausgaben (M€)	Zahl der Verträge (kn)	Vertrags- wert (k€/ Betrieb)	Geförderte Fläche (kha)	Fläche/ Vertrag (ha)	Vertrags- wert (€/ha)	Anteil (%) zert. LF gefördert
AT	121	23,4	5,2	515	22	234	81
BE	19	2,0	9,7	80	40	243	89
BG	24	4,2	5,7	68	16	354	53
CY	4	n/a	n/a	5	n/a	805	76
CZ	53	9,0	5,9	506	56	105	97
DE	300	12,3	11,9	1150	46	261	77
DK	41	n/a	n/a	223	n/a	184	87
EE	18	1,8	10,5	186	106	99	90
ES	159	n/a	n/a	1045	n/a	152	47
FI	56	4,6	12,1	274	59	205	92
FR	180	31,0	5,8	1040	34	173	51
GR	97	n/a	n/a	248	n/a	390	50
HR	33	7,8	4,3	94	12	350	91
HU	21	2,2	9,9	115	53	186	55
IE	8	1,5	5,3	72	47	111	97
IT	386	n/a	n/a	1098	n/a	352	56
LT	36	n/a	n/a	184	n/a	197	77
LU	1	77,0	16,5	5	64	258	85
LV	28	4,0	6,9	261	65	107	93
MT	0,002	6	0,4	0,01	1	374	13%
NL	0	0	0	0	0	0	0
PL	47	14,3	3,3	342	24	138	71
PT	25	n/a	n/a	206	n/a	124	96
RO	42	7,2	5,9	183	26	232	56
SE	75	5,6	13,3	355	63	211	58
SI	10	7,0	1,4	46	7	210	96
SK	17	n/a	n/a	158	n/a	108	84
UK	18	2,9	6,2	338	117	53	74
EU28	1.821	n/a	n/a	8798	n/a	207	64

Quelle: Lampkin und Sanders (2022)

Literatur

- Becker S, Grajewski R & Rehburg P (2022) Where does the CAP money go? Design and priorities of the draft CAP Strategic Plans 2023–2027. Thünen Working Paper 191a. Thünen-Institut, Braunschweig.
- Lampkin N & Padel K (2022) Environmental impacts of achieving the EU's 25% organic land by 2030 target: a preliminary assessment. IFOAM Organic Europe, Brussels
- Lampkin N & Pearce B (2021) Organic Farming and Biodiversity: policy options. IFOAM Organic Europe, Brussels
- Lampkin N & Sanders J (2022) Policy support for organic farming in the European Union: 2010–2020. Thünen Working Paper xx. Thünen-Institut, Braunschweig
- Sanders J & Heß J (eds) (2019) Leistungen des ökologischen Landbaus für Umwelt und Gesellschaft, Thünen-Report 65. Thünen-Institut, Braunschweig.