



Corporate  
Europe  
Observatory



Medienbriefing, 23. Mai 2023

# **AUSSETZUNG VON GREENING-MASSNAHMEN DER GAP UNTER DEM DECKMANTEL DER ERNÄHRUNGSSICHERHEIT**

**Mit Österreich als Fallbeispiel**

# “Ernährungssicherheit ist ein verführerisches Argument, das mit unseren grundlegendsten Ängsten spielt.”<sup>1</sup>

## Kurzfassung

Alleine in Österreich ließen sich 45 Millionen Brote backen als *“Beitrag für die Ernährungssicherheit in Europa und in der Welt“*, würde man die im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) für die Biodiversität gewidmeten *“ökologischen Vorrangflächen“* der Lebensmittelproduktion zugänglich machen. Das erklärte die österreichische EU-Abgeordnete Simone Schmiedtbauer (EVP) vor dem Hintergrund steigender Getreidepreise nach Beginn des Kriegs in der Ukraine. Zahlreiche weitere (überwiegend konservative) Entscheidungsträger:innen aus dem Europaparlament und den Mitgliedstaaten argumentierten ähnlich.

Dies rief die Kritik der Wissenschaft auf den Plan, die vor den langfristigen negativen Auswirkungen auf die europäische Landwirtschaft durch die Verringerung der Artenvielfalt und die Beeinträchtigung der Ökosystemleistungen warnte. Nach Ansicht der Wissenschaftler wäre es weitaus sinnvoller – und auf Linie mit der *“Farm to Fork-Strategie“* –, die vorhandene landwirtschaftliche Fläche verstärkt für die Erzeugung von Lebensmitteln zu nutzen und gleichzeitig die Subventionen für die Erzeugung von Tierfutter (das derzeit mehr als 60 % der EU-Ackerfläche beansprucht) zurückzufahren.

Dessen ungeachtet trug die EU-Kommission am 23. März 2022 den Forderungen der Lobbyisten und Politiker:innen Rechnung und stellte es den Mitgliedsstaaten per [Ausnahmeregelung](#) frei, die Nutzung von Brachflächen für die Produktion von Lebensmitteln und Futtermitteln zu ermöglichen, ohne dass auf die „Greening-Zahlungen“ aus dem Topf der Gemeinsamen Agrarpolitik verzichtet werden musste.

Im Jahr danach zeigen die Zahlen der EU-Kommission, dass 21 Mitgliedstaaten die Aussetzung der Greening-Auflagen genutzt hatten und durchschnittlich 40 % ihrer Ökologischen Vorrangflächen (ÖVF) in die Produktion überführten und (mit Ausnahme des wallonischen Teils von Belgien) auch für den Pestizideinsatz freigegeben hatten.

Allerdings wurden diese ökologischen Vorrangflächen – anders als von den Lobbyisten und Politiker:innen in Aussicht gestellt – kaum zum Anbau von Weizen genutzt. Die Hauptanbauarten waren laut EU-Kommission Futtermittel wie Mais und Soja sowie die Ölsaat Sonnenblume.

In Österreich, wo nach Anfrage von GLOBAL 2000 detaillierte Daten verfügbar sind, wurden nur 0,6 % (!) der umgeackerten Öko-Flächen tatsächlich zum Anbau von Weizen genutzt. Dies, obwohl Österreichs Landwirtschaftsministerin argumentiert hatte, dass *„für die Lebensmittelhilfe weltweit Getreide fehlt“*.

Unterm Strich wurden durch das Aussetzen der Greening-Maßnahmen in Österreich rund 12.000 Hektar Fläche frei, auf denen fast ausschließlich Futtermittel für die Schweine- und Rindermast produziert wurden. Das führte zu einem Verlust von 56 % der ökologischen Vorrangflächen gegenüber dem Vorjahr. Den stärksten Rückgang gab es beim Anbau von Zwischenfrüchten (minus 84 %), stickstoffbindenden Kulturen (minus 48 %) und bei Flächen zum Schutz von Bienen und anderen bestäubenden Insekten (minus 48 %).

Diese Verluste gehen zu Lasten der Bodenqualität und betäubender Insekten und damit zu Lasten zweier Grundpfeiler der landwirtschaftlichen Produktivität.

Unterm Strich gelang es der Agrarlobby und ihren politischen Verbündeten, mit dem Argument der Ernährungssicherheit die Nachhaltigkeitsmaßnahmen der GAP und des Green Deal auszuhöhlen. Die Aussetzung der Ökologisierungsverpflichtungen der GAP hat jedoch nichts dazu beigetragen, den realen Hunger im Globalen Süden zu lindern. Sie diente nur den kurzfristigen wirtschaftlichen Interessen einiger weniger und ging auf Kosten der Gesellschaft, der Umwelt und der Nachhaltigkeit der Landwirtschaft.

Der Schutz der biologischen Vielfalt und der sorgsame Umgang mit unseren Ressourcen sind entscheidend für die zukünftige landwirtschaftliche Produktivität und damit für die Ernährungssicherheit. Die EU-Ausnahmeregelungen für Gemeinschaftsflächen dürfen 2024 und darüber hinaus nicht fortgesetzt werden.

1 Dr. Jeroen Candel, expert on Agricultural Policy at Wageningen University, in an [interview](#) with Food Navigator Europe from 7 March 2022

## Inhaltsübersicht

### 0. Kurzfassung

### 1. Umweltdienstleistungen im Rahmen der GAP

### 2. Politik gegen den wissenschaftlichen Konsens

2.1 Das "Leere Teller-Argument" der Agrarlobby und ihrer politischen Verbündeten

2.2 Die (ignorierte) Warnung der Wissenschaft

### 3. Das Ernährungs-Argument im Faktencheck

3.1 Inanspruchnahme der ÖVF-Ausnahmen in der EU

3.2 Das Fallbeispiel Österreich

### 4. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

#### Rückfragehinweise:

- Marilda Dhaskali, BirdLife Europe, [marilda.dhaskali@birdlife.org](mailto:marilda.dhaskali@birdlife.org)
- Brigitte Reisenberger, GLOBAL 2000 – Friends of the Earth Austria, [brigitte.reisenberger@global2000.at](mailto:brigitte.reisenberger@global2000.at)
- Helmut Burtscher-Schaden, GLOBAL 2000 – Friends of the Earth Austria, [helmut.burtscher@global2000.at](mailto:helmut.burtscher@global2000.at)
- Henrik Maaß, Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL), [maass@abl-ev.de](mailto:maass@abl-ev.de)
- Hans van Scharen, Corporate Europe Observatory (CEO), [hans@corporateeurope.org](mailto:hans@corporateeurope.org)

## 1. Umweltdienstleistungen im Rahmen der GAP

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) zielt darauf ab, die landwirtschaftliche Produktion in Europa und die Versorgung mit Lebensmitteln zu fördern sowie die Entwicklung des ländlichen Raums zu unterstützen. Seit 2013 werden zunehmend auch der Kampf gegen den Klimawandel sowie der Schutz der Umwelt und der Artenvielfalt als zentrale Ziele genannt.

Mehr als ein Drittel des EU-Haushalts fließt in die GAP. Der größte Teil davon in Form von flächenbezogenen Direktzahlungen aus der 1. Säule, für die Betriebe die sogenannten "cross-compliance"-Regelungen erfüllen müssen. Seit 2014 müssen landwirtschaftliche Betriebe ab einer bestimmten Größe<sup>2</sup> zusätzlich sogenannte Greening-Auflagen erfüllen, um diese Direktzahlungen vollständig abschöpfen zu können<sup>3</sup>. Diese Auflagen sollen die Biodiversität in der Landwirtschaft erhöhen und den ökologischen Zustand verbessern. Die Greening-Auflagen für Ackerbaubetriebe bestehen in der "Anbaudiversifizierung" – d.h. die Hauptkultur darf nicht mehr als 75% der Ackerfläche einnehmen<sup>4</sup> – und im Anlegen von ökologischen Vorrangflächen<sup>5</sup> (ÖVF) in einem Umfang von 5 % der Ackerfläche des Betriebs.

ÖVF sollen die Artenvielfalt in der Agrarlandschaft erhöhen, indem sie Nahrung und Raum für Insekten, Vögel und andere bedrohte Arten bieten. Zum einen, wenn Ackerflächen Teil des Natura-2000-Netzes sind – und zum anderen können Flächen, die als Stilllegungsflächen ganz oder teilweise aus der Produktion genommen werden, als ÖVF angerechnet werden. Das sind z.B. brachliegende Flächen, auf denen keine Produktion und kein Einsatz von Pestiziden oder Düngemitteln stattfinden darf. Bis 2023 können auch Flächen mit Zwischenfrüchten und Begrünungen, die den Boden auf natürliche Weise mit Stickstoff versorgen und zum Humusaufbau beitragen, als ÖVF deklariert werden. Das trägt zur Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit und Bodengesundheit bei und bindet klimaschädliches CO<sub>2</sub>. Auch der Anbau von insektenblütigen Pflanzen ist erwünscht. Für Bienen und andere bestäubenden Insekten bieten beispielsweise „Bientrachtbrachen“ Lebensraum und Nahrung.

Das Potenzial von ÖVF für den Schutz der Umwelt, der biologischen Vielfalt und den Erhalt der Bodengesundheit und -fruchtbarkeit ist unbestritten. Ebenso unbestritten ist die Tatsache, dass der Anteil solcher Flächen in der EU viel zu gering ist, um die gewünschten positiven Effekte in ausreichendem Maße zu erzielen. In den Verhandlungen für die neue GAP-Periode forderten [3.600 Wissenschaftler:innen](#) und auch die [Kommission](#), die GAP ehrgeiziger zu gestalten, um die Ziele des Europäischen Green Deal zu erreichen. Doch das Ergebnis, auf das sich das Europäische Parlament und die Mitgliedstaaten im Herbst 2021 einigten, blieb weit hinter diesen Erwartungen zurück<sup>6</sup>.

Kurz nach Beginn des Krieges in der Ukraine kam der nächste Rückschritt. Unter dem Druck lautstarker Forderungen aus Teilen des Europäischen Parlaments und des Rates hob die EU-Kommission mit dem [Durchführungsbeschluss 2022/484](#) die (ohnehin mäßig ambitionierten) Greening-Anforderungen für den Ackerbau auf. Damit ermöglichte sie den Mitgliedstaaten, ÖVF-Flächen für die Produktion von Lebensmitteln und Futtermitteln, für den Pestizideinsatz und für die Beweidung freizugeben. Der Anspruch auf Greening-Zahlungen (diese betragen bis 45 % der Basisprämie aus der 1. Säule) sollte davon unberührt bleiben.

2 Im GAP-Zeitraum von 2014 bis 2022 mussten Betriebe mit mehr als 15 Hektar Ackerfläche 5 % ihrer Ackerfläche als ÖVF ausweisen, um Greening-Zahlungen zu erhalten.

3 Die Greening-Zahlung wird zusätzlich zur Basisprämie je Hektar beihilfefähiger Fläche in Höhe von zirka 45% der Basisprämie gewährt.

4 GAP-Periode von 2014 - 2020, die bis 2022 verlängert wurde (inklusive)

5 Ökologische Vorrangflächen sind Brachflächen und Stilllegungsflächen gemäß GLÖZ 9 der bis inkl. 2022 verlängerten GAP-Förderperiode 2014 bis 2020. GLÖZ steht für die sogenannten Standards zur Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in „gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“. Das sind Anforderungen im Rahmen der "Cross-Compliance" und des "Greening", die Landwirt:innen erfüllen müssen, um die Direktzahlungen in der 1. Säule der GAP zu erhalten.

6 Voting down the Earth: <https://www.birdlife.org/news/2021/11/16/cap-ep-agriculture-voting-down-the-earth/>

## 2. Politik gegen den wissenschaftlichen Konsens

Die Aufhebung der Anbaudiversifizierung und die Freigabe von Stilllegungsflächen (ÖVF) für die Produktion (und den Einsatz von Pestiziden) wurde von (überwiegend) konservativen Landwirtschaftsminister:innen aus den Mitgliedstaaten, von konservativen Abgeordneten des Europaparlaments sowie von agrarischen Interessensgruppen eingefordert. Angesichts einer drohenden Ernährungskrise infolge des Kriegs in der Ukraine sei dies unerlässlich, wurde argumentiert. Dem hielten Wissenschaftler:innen entgegen, dass solche Maßnahmen *„nicht vor der aktuellen Krise schützen, sondern diese eher verschlimmern und dauerhaft machen“* würden.

### 2.1 Das "Leere Teller-Argument" der Agrarlobby und ihrer politischen Verbündeten

Als erster forderte der Deutsche Bauernverband (DBV) am 26. Februar eine Aussetzung der Greening-Vorgaben in der GAP, gefolgt von der französischen Agrarlobby FNSEA am 2. März. Ähnliche Erklärungen wurden auch in anderen Mitgliedstaaten abgegeben. Am 6. März forderte der europäische Dachverband COPA-COGECA:

*"Es muss alles getan werden, um Unterbrechungen in den Versorgungsketten zu verhindern, die unweigerlich zu Engpässen in bestimmten Teilen der Welt führen werden. Dies ist eine wesentliche Frage der Ernährungssouveränität und der demokratischen Stabilität." [...] "Wir müssen in der Lage sein, alle verfügbaren Flächen im Jahr 2022 zu bewirtschaften, um die Blockade der russischen und ukrainischen Produktion zu kompensieren."*

Zwei Tage später eröffnete Herbert Dorfmann, der agrarpolitische Sprecher der Europäischen Volkspartei (EVP), am 8. März 2022 eine Serie an Aufforderungen an die EU-Kommission, die Ernährungssicherheit in Europa sicherzustellen. Da der russische Angriff auf die Ukraine sich *höchstwahrscheinlich stark auf die europäische Lebensmittelsicherheit auswirken* werde, müsse man der europäischen Bevölkerung die Gewissheit geben, dass dieser Krieg nicht zu *leeren Tellern in Europa* führe.

Sein Kollege und Vorsitzende des Agrarausschusses im Europaparlament, Norbert Lins (CDU), ergänzte, dass *„jede Tonne mehr an Weizen in der EU dieses Jahr [...] nicht nur eine Tonne mehr für die Ernährungssicherheit in der EU und die Bekämpfung des Hungers in der Welt [ist]. Es ist auch eine Tonne mehr gegen Putin und für die Stärkung von Demokratie und Freiheit.“*

Auch in Österreich wurde heftig mit dem Argument von fehlendem Brotgetreide für ein Aussetzen der Greening-Maßnahmen im Rahmen der GAP lobbyiert. Am 8. März 2022 war es die EU-Abgeordnete Simone Schmiedtbauer (EVP), die mit einer Aussendung vorpreschte und ihre Forderung an die EU-Kommission mit dem eindrucksvollen Bild von *45.000.000 Broten* als österreichischen *Beitrag zur Ernährungssicherheit in Europa und in der Welt* Nachdruck verlieh und es dabei mit den Fakten nicht so genau nahm<sup>7</sup>:

*„Der bewaffnete Konflikt in der Ukraine führt zu massiven Verknappungen von agrarischen Rohstoffen, insbesondere Weizen, von denen Europa stark abhängig ist. [...] Ich fordere die Kommission dringend auf, stillgelegte EU-Anbauflächen vorübergehend für die Lebensmittelproduktion freizugeben, statt die Stilllegung weiter zu erhöhen. Alleine in Österreich könnte so eine Fläche von rund 7.800 Hektar zusätzlich bewirtschaftet werden, auf denen rund 27.000 Tonnen Weizen angebaut werden könnten. Die rund 45 Millionen Brote, die man damit backen könnte, wären ein wichtiger Beitrag zur Ernährungssicherheit in Europa und in der Welt.“*

Tags darauf legte ihr Parteikollege und Abgeordneter im österreichischen Nationalrat, **Georg Strasser**, der

7 Schmiedtbauers Behauptung, dass "Europa stark von Weizen abhängig ist" ist faktenwidrig. Die EU ist ein Netto-Exporteur von Weizen.

auch Präsident des österreichischen Bauernbundes ist, in der „[Bauernzeitung](#)“ nach und nutze die Gelegenheit sogleich für eine Breitseite gegen den Europäischen Green Deal:

*„Wir brauchen jeden Quadratmeter Boden.“* Bäuerinnen und Bauern seien jetzt verantwortlich, Europa mit Getreide und darüber hinaus auch bisherige Getreide-Abnehmerländer der Ukraine, etwa in Nordafrika, zu versorgen. *„Jetzt wertvolle Ackerflächen stillzulegen, wie es der Green Deal der EU vorsieht, gefährdet dagegen die Versorgungssicherheit und würde eine humanitäre Krise verschärfen.“*

Mit einprägsamen Bildern wie *fehlendem Getreide in Nordafrika* und mit Schlagworten wie *Lebensmittelproduktion, Lebensmittelhilfe und Lebensmittelversorgung* sparte auch die damalige Landwirtschaftsministerin, Elisabeth Köstinger nicht beim [EU-Agrarrat](#) am 21. März 2022:

*„Sie müssen wissen, dass das World Food Programme, vor allem in der Westukraine, massiv Agrarflächen nutzt, um dort Lebensmittelproduktion für Nordafrika zu betreiben. Das heißt in den nächsten Monaten des Jahres, beziehungsweise auch darüber hinaus, müssen wir davon ausgehen, dass vor allem auch für die Lebensmittelhilfe weltweit Getreide fehlt, Lebensmittel fehlen, die ganz wichtig sind. Deswegen fordern wir vor allem von österreichischer Seite die EU Kommission auf, vor allem auch die Flächen, die jetzt stillgelegt sind, Brachflächen, in der Europäischen Union für die Lebensmittelproduktion freizugeben. Zum einen einmal für die Lebensmittelversorgung in Europa und zum anderen natürlich auch um die Ernteeinbußen, mit denen wir in der Ukraine rechnen müssen, kompensieren zu können.“*

Auch nachdem die Kommission dem Druck der Agrar-Lobbyisten nachgegeben und die Greening-Maßnahmen ausgesetzt hatte (und dafür [Kritik](#) von renommierten Wissenschaftler:innen und NGOs einstecken musste), setzten die Lobbyisten ihren Widerstand gegen den Green Deal fort: So auch der Präsident der Landwirtschaftskammer Österreich, Josef Moosbrugger in einer [Aussendung](#):

*Angesichts der dramatisch angespannten Märkte in verschiedensten Bereichen sollten wir keinesfalls zusätzliche Verknappungen riskieren. Wir brauchen Lebensmittel zur Ernährung und auch Biomasse zum Ersatz von fossilem, klimaschädlichen Gas. Wir wehren uns daher vehement gegen weitere massive Außer-Nutzung-Stellungen von Forst- und Agrarflächen, wie sie in diversen europäischen und nationalen Strategien vorgesehen sind“.*

Köstingers Nachfolger als österreichischer Landwirtschaftsminister, Norbert Totschnig, war voll des Lobes für die Aussetzung der Greening-Maßnahmen und freute sich schon bald nach Amtsantritt, nämlich am 26. Juli 2022, in einer [Aussendung](#) über eine Fortsetzung der Ausnahmeregelung im Jahr 2023:

*„Die Europäische Kommission hat die Verlängerung der Brachflächen-Nutzung vorgeschlagen. Indem die EU auch für 2023 die Möglichkeit schafft, Brachflächen für die landwirtschaftliche Produktion zu nutzen, leisten wir einen wichtigen Beitrag zur globalen Ernährungsversorgung. Jede zusätzliche Tonne Getreide und Lebensmittel ist entscheidend.“*

Der nächste Vorstoß in Sachen Aussetzung von Greening-Auflagen fand am 29. März 2023 erneut unter reger österreichischer Mitwirkung<sup>8</sup> statt. Es war der [Brief](#) des deutschen EU-Abgeordneten und Vorsitzenden des Agrarausschusses, Norbert Lins (CDU) an die Präsidentin der Europäischen Kommission, Ursula von der Leyen:

*„... der Krieg, der Export von Nahrungsmitteln sowie die Ernährungssicherheit werden sich eher zum Schlechten entwickeln, anhaltende Dürren verschlimmern die weltweite Lage zusehends. Die*

8 Mitunterzeichner:innen waren neben zahlreichen deutschen Parteikolleg:innen von Norbert Lins die beiden Österreicher:innen Simone Schmiedtbauer und Alexander Bernhuber sowie der Agrarsprecher der EVP im Agrarausschuss, der Südtiroler Herbert Dorfmann.

*globale Lebensmittelknappheit wird uns auch die nächsten Jahre beschäftigen“ - „Mit einer abermaligen, weitreichenden Entscheidung zur Aussetzung der Fruchtwechsel- und vor allem der Stilllegungsverpflichtungen innerhalb der GAP hat die Kommission erneut einen Baustein in der Hand, dass Europa und unsere Landwirtschaft zur Linderung der Situation beitragen.“ - „Wir fordern Sie hiermit auf, mit uns gemeinsam das Aussetzen des Fruchtwechsels (GLÖZ 7) und vor allem der Stilllegung von vier Prozent der Agrarflächen (GLÖZ 8) im Rahmen der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik für die Jahre 2024 und 2025 sicherzustellen.“*

Diese Forderung fand am 5. Mai 2023 beim Parteitag der Europäischen Volkspartei als Teil ihres sogenannten [Farmer's Deal](#) eine Mehrheit in der Fraktion.

Auffallend ist, dass obige Forderungen durchweg von Politiker:innen und Interessenvertretungen artikuliert wurden, die bereits zwei Jahre zuvor ein Aussetzen der Farm to Fork-Strategie gefordert hatten. Damals hatten sie mit der Covid-Pandemie argumentiert. Heute dient der Krieg in der Ukraine als Argument für das Gleiche.

## 2.2 Die (ignorierte) Warnung der Wissenschaft

Deutlicher Widerspruch gegen das "Leere-Teller-Argument" der Agrar-Lobby (und damit zusammenhängende Narrative zur Ernährungssicherheit) kam aus der Wissenschaft. In einem [Interview](#) mit Food Navigator Europe erklärte der niederländische Experte für europäische Agrarpolitik, Jeroen Candel von der Universität Wageningen:

*"Ernährungssicherheit ist ein sehr verlockendes Argument, das mit unseren grundlegendsten Ängsten spielt. Der Diskurs über Ernährungssicherheit ist jedoch nicht ganz ehrlich. Innerhalb der EU ist es ein sehr zynisches Argument, um Nachhaltigkeitsbestrebungen zu untergraben, und es wird den wirklichen Sorgen um die Ernährungssicherheit nicht gerecht, die sich eher auf den Zugang als auf die Versorgung beziehen."*

Candel fügte hinzu:

*"Diejenigen, die jetzt mit der Ernährungssicherheit argumentieren, sind oft dieselben, die sich gegen großzügigere Sozialprogramme aussprechen, die der Ernährungssicherheit in der EU dienen würden."*

Zusammen mit dem deutschen Agrarökonom Sebastian Lakner und dem israelischen Ökologen Guy Pe'er war Candel auch einer der Initiatoren eines [Offenen Briefs](#) an die Europäische Kommission, in dem die drei Wissenschaftler auf offensichtliche negative Auswirkungen solcher Maßnahmen auf das Klima und die biologische Vielfalt hinwiesen, während die "Validität für die Produktion" der behaupteten Maßnahmen fraglich sei.

*"Wir möchten unsere tiefe Besorgnis angesichts verschiedener politischer Akteure zum Ausdruck bringen, die derzeit dazu aufrufen, die Farm-to-Fork-Regelung wieder zu öffnen und wichtige Umweltelemente der GAP rückgängig zu machen. Wir müssen davor warnen, dass diese Forderungen weder mit der Wissenschaft und dem Nachweis von Ursache und Wirkung noch mit der tatsächlichen Landnutzung in Europa übereinstimmen."*

*"Da mehr als 70 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche der EU für Futtermittel und Kraftstoffe verwendet werden und erhebliche Futtermittelimporte aus dem Ausland getätigt werden, hat die Nachfrage in der EU einen großen Einfluss auf die globalen Märkte. Wenn die Nachfrage intelligent geändert wird, kann dies genutzt werden, um den kurzfristigen Schock abzufedern und gleichzeitig einem möglichen Nahrungsmittelmangel im Jahr 2022/3 entgegenzuwirken. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, die umfangreiche Umwandlung von Getreide in Futtermittel und*

*Biokraftstoffe in Frage zu stellen, während sie für den menschlichen Verzehr genutzt werden könnten.*

Die Wissenschaftler:innen empfahlen der Kommission eine Reihe von Maßnahmen, die darauf abzielen, die uns zur Verfügung stehenden Ressourcen besser zu nutzen, um mehr Lebensmittel und weniger Futtermittel zu produzieren – Maßnahmen, die, so die Wissenschaftler, "vollständig mit den Strategien Farm to Fork und Green Deal" übereinstimmen.

Unterstützung für ihre Argumente kam kurz darauf von der "Potsdamer Erklärung", in der mehr als [660 international renommierte Wissenschaftler:innen](#) erklärten, dass Europa angesichts des Krieges in der Ukraine mehr denn je eine Umgestaltung des Lebensmittelsystems brauche. Die Wissenschaftler:innen warnten vor

*"politische Bestrebungen, die Nachhaltigkeitsziele der Farm to Fork-Strategie (einschließlich der Reduzierung der Treibhausgasemissionen, der Verringerung des Stickstoffdünger- und Pestizideinsatzes und des Schutzes von Brachflächen für die biologische Vielfalt) aufzugeben"*

und betonten, dass derartige Bemühungen

*„uns nicht vor der aktuellen Krise schützen, sondern sie eher verschlimmern und die Krise dauerhaft machen. Die globale Erwärmung und der Rückgang der Ökosysteme beeinträchtigen bereits jetzt die Ernteerträge und die Lebensgrundlagen weltweit, eine Situation, die sich ohne ehrgeizige Strategien zur Eindämmung der Krise noch erheblich verschlechtern wird“.*

Angesichts des Krieges in der Ukraine brauche Europa *mehr denn je eine Umgestaltung des Lebensmittelsystems*, betonten die Wissenschaftler:innen.

Josef Settele, Co-Vorsitzender des Global Assessment des Weltbiodiversitätsrates IPBES, außerdem Mitglied des Umweltbeirates der deutschen Bundesregierung SRU, und einer der 660 Unterzeichner der Potsdamer Erklärung, erläuterte auf einer von der österreichischen Umweltorganisation GLOBAL 2000 organisierten [Pressekonferenz](#) ausführlich, warum es für die Wiederherstellung der biologischen Vielfalt in Europa notwendig ist, diese Flächen [auszuweiten](#) und nicht zu reduzieren.

Doch entgegen aller wissenschaftlichen Empfehlungen gab die Kommission schließlich den beharrlichen Forderungen der Agrarlobby und ihrer politischen Verbündeten nach, die daraufhin weitere Angriffe auf die Farm to Fork-Strategie lancierten (Forderung nach einer zusätzlichen Folgenabschätzung).

Einmal mehr meldete sich die Wissenschaft zu Wort, mit [730 renommierten Wissenschaftler:innen](#), die in einem Appell an die Entscheidungsträger:innen bekräftigten, dass

*"die langfristigen Herausforderungen für das EU-Lebensmittelsystem und der Zustand der biologischen Vielfalt sich seit dem Ausbruch des Krieges in der Ukraine nicht geändert haben" und dass "die Ziele der Farm-to-Fork- und der Biodiversitätsstrategie daher weiterhin von größter Bedeutung sind, um den Rückgang der biologischen Vielfalt aufzuhalten und umzukehren".*

### **3. Das Ernährungs-Argument im Faktencheck**

#### **3.1 Inanspruchnahme der ÖVF-Ausnahmen in der EU**

Im März 2023 hatte die EU-Kommission (DG AGRI) bei einer Stakeholder-Veranstaltung, an der auch die Nichtregierungsorganisationen BirdLife und Friends of the Earth teilnahmen, erstmals Daten<sup>9</sup> über die Inanspruchnahme der Greening-Ausnahmen präsentiert.

9 Die Angaben stammen aus der Powerpoint-Präsentation "State of play of the implementation of the greening derogations for 2022", die von DG AGRI am 17. März 2023 im Rahmen einer Stakeholder-Veranstaltung präsentiert worden war.

Demnach haben 21 Mitgliedstaaten im Jahr 2022 die Ausnahmeregelung für die ökologischen Vorrangflächen in Anspruch genommen (siehe Tabelle 1) und – mit Ausnahme des wallonischen Teils von Belgien – auf diesen Flächen auch den Einsatz von Pestiziden erlaubt. Jene sechs Mitgliedstaaten, die 2022 die Ausnahmeregelungen nicht beansprucht haben, waren laut Kommission Dänemark, Irland, Holland, Malta, Rumänien und Deutschland, wobei Deutschland eine Sonderrolle spielt: Das deutsche Ministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) erklärte, dass es die von der Europäischen Kommission gewährten Ausnahmeregelungen “im Hinblick auf die Ziele der Biodiversität” als einen “sehr weitgehenden Ansatz” und “eher kritisch” sehe. Das BMEL hielt am Verbot des Pestizideinsatzes und der landwirtschaftlichen Produktion auf ökologischen Vorrangflächen fest. Den Zeitpunkt für eine mögliche Beweidung von Flächen zog das BMEL jedoch um einen Monat vor<sup>10</sup>.

In jenen 21 Mitgliedstaaten, die eine Bewirtschaftung der ÖVF ermöglichten, machten insgesamt 112.000 Betriebe von der Ausnahmeregelung Gebrauch. Das entspricht 37 % der Betriebe, die entsprechende Flächen angemeldet hatten. Der Grad der Inanspruchnahme variierte stark zwischen den Mitgliedstaaten. Die genauen Zahlen sind der folgenden Tabelle zu entnehmen.

**Tabelle 1:** Ausnahmeregelung für Brachflächen, die 2022 als Ökologische Vorrangflächen (ÖVF/EFA) gemeldet wurden (PPP=Pflanzenschutzmittel / Pestizide, LLF = Ackerbrachen)

MS*	Application of Article 1(2) decision to allow the use of PPP on those areas	Number of farms applying derogation EFA-LLF	Total number of farms with LLF under EFA	Share of farmers applying derogation	Number of hectares LLF used under derogation EFA	Total area LLF to fulfil EFA obligation	Share of area
BE-FI	x	325	617	53,00 %	1 478	1 770	84,00 %
BE-W		53	444	12,00 %	158	645	25,00 %
BG	x	7 621	9 292	82,00 %	28 236	105 584	27,00 %
CZ	x	65	644	10,00 %	662	7 062	9,00 %
EE	x	241	349	69,00 %	4 692	6 522	72,00 %
EL*	x						
ES	x	24880	88 754	28,00 %	169 492	631 094	27,00 %
FR	x	21746	69 556	31,00 %	107 325	335 777	32,00 %
HR*	x						
IT	x	5533	25 871	21,00 %	21 692	78 794	28,00 %
CY*	x						
LV	x	1991	3 659	54,00 %	18 108	36 353	50,00 %
LT	x	7196	20 607	35,00 %	51 593	103 406	50,00 %
LU	x	49	125	39,00 %	53	159	34,00 %
HU	x	24022	30 978	78,00 %	304 377	355 897	86,00 %
AT	x	5445	7 672	71,00 %	11 725	18 557	63,00 %
PL	x	11601	27 704	42,00 %	44 001	92 448	48,00 %
PT	x	397	3 016	13,00 %	2 354	16 677	14,00 %

<sup>10</sup> Das deutsche Bundesministerium für Landwirtschaft (BMEL) legte den Zeitpunkt, ab dem die Beweidung von ökologischen Vorrangflächen erlaubt ist, vom 1. August 2022 auf den 1. Juli vor, wie es das bereits in den Dürre Jahren 2018 und 2019 getan hatte. <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/eu-agrarpolitik-und-foerderung/ukraine-oekologische-vorrangflaechen.html>

SI*	x						
SK	x	203	1 408	14,00 %	2 077	25 111	8,00 %
FI	x	946	4 666	20,00 %	3 176	21 498	15,00 %
SE*	x		8 294				
<b>EU total</b>		<b>112 305</b>	<b>303 656</b>	<b>37,00 %</b>	<b>771 199</b>	<b>1 949 034</b>	<b>40,00 %</b>

\* 5 Mitgliedstaaten (MS) (EL, HR, CY, SI, SE) hatten laut Kommission ihre Daten bis März 2023 noch nicht übermittelt.

Die Ausnahmeregelung wurde in großem Umfang angenommen: 771.199 Hektar – das sind 40 % der rund 1.950.000 Hektar verfügbarer ÖVF-Flächen - gingen im Jahr 2020 für die Biodiversität verloren und wurden in 21 Mitgliedstaaten zu Produktion genutzt.

Als nächstes wenden wir uns der Frage zu, in welchem Ausmaß diese Produktion tatsächlich zur Bereitstellung von Lebensmitteln beitrug. Immerhin war das das Hauptargument, mit dem konservative Politiker und Lobbyisten für das Aussetzen der Greening-Auflagen kämpften. Deshalb ist die Antwort der EU-Kommission auf diese Frage doch einigermaßen verblüffend.

### **Weniger Biodiversität, dafür mehr Futtermittel**

Weder Weizen noch Roggen – und auch kein anderes Brotgetreide – findet sich unter den 2022 auf ökologischen Vorrangflächen angebauten Hauptkulturen, sondern die Futtermittel Mais und Sojabohne sowie die Ölsaat Sonnenblume. Einzig in nordischen Mitgliedsstaaten wäre laut Kommission ein nennenswerter Anteil für die Erzeugung von Weizen genutzt worden. Genauere Angaben über die in den Mitgliedstaaten angebauten Kulturen (Anbauflächen, Erntemengen) lagen der Kommission jedoch nicht vor, bzw. wurden nicht präsentiert.

Für Österreich, das besonders vehement die Freigabe der ÖVF eingefordert hatte, sind entsprechende Zahlen allerdings verfügbar, da GLOBAL 2000 im März 2023 eine entsprechende Anfrage nach dem Auskunftspflichtgesetz und dem Umweltinformationsgesetz (UIG) an das Landwirtschaftsministerium gestellt hatte.

### **3.2 Das Fallbeispiel Österreich**

Die im Folgenden präsentierten Zahlen stammen aus der Beantwortung dieser UIG-Anfrage von GLOBAL 2000 und wurden für die Berechnung der Erntemengen mit Daten der Statistik Austria 2022 ergänzt. Laut Landwirtschaftsministerium wurde die Ausnahme in Österreich auf insgesamt 11.747 ha genutzt, wobei insgesamt 5.457 österreichische Betriebe die Ausnahme in Anspruch genommen haben.

#### **Nutzung für Weizen im Promillebereich**

Die Angaben des Landwirtschaftsministeriums decken sich hinsichtlich der Anzahl von Betrieben und Flächen mit ÖVF-Ausnahmen weitgehend<sup>11</sup> mit den Zahlen der Kommission (siehe Tabelle 1). Insbesondere bestätigen sie die untergeordnete Rolle, die der Anbau von Lebensmitteln, insbesondere von Brotgetreide, auf den ÖVF-Flächen spielte: Mit Mais und Soja zählten auch in Österreich Futtermittel zu den Hauptanbauarten. Zusammen belegten Mais und Soja 72 % der ÖVF-Flächen. Brotgetreide wie Weizen und Roggen wurde hingegen auf nur 0,6 % der umgeackerten ökologischen Vorrangflächen produziert.

11 Die geringfügige Abweichung der Angaben des österreichischen Landwirtschaftsministeriums ( 5.457 Betriebe mit 11.747 ha) von den Daten in der Präsentation der EU-Kommission (5.445 Betriebe mit 11.725 ha ) erklärte das Ministerium auf Anfrage von GLOBAL 2000, damit, dass die Anbaudiversifizierung von Betrieben ab 10 ha Ackerfläche und die ÖVF-Verpflichtung für Betriebe ab 15 ha Ackerfläche zu erfüllen ist. In der UIG-Beantwortung durch das Ministerium seien alle Betriebe, die eine Ausnahme in Anspruch genommen haben, berücksichtigt .

**Tabelle 2: Kulturen auf ÖVF, die 2022 von der Ausnahmeregelung betroffenen waren**

Ackerkulturen	Anbaufläche [ha]	Anteil an Ausnahme­fläche [ha]
Weizen	65	0,6 %
Gerste	227	1,9 %
Körnermais	5148	43,8 %
Roggen	7	0,1 %
Hafer	277	2,4 %
Futterleguminosen	42	0,4 %
Silomais	1659	14,1 %
trockene Hülsenfrüchte, ausg. Sojabohnen	240	2 %
Sojabohnen	1622	13,8 %
Sonnenblumen	74	0,6 %
Raps	1	0
temporäres Grünland geerntet	1983	16,9 %
temporäres Grünland beweidet	-	-
Anderes	402	3,4 %

Verknüpft man diese Flächen mit den durchschnittlichen Ertragszahlen der Statistik Austria für das Jahr 2022, so ergeben sich daraus folgende geschätzte Erntemengen: 4.250 Tonnen Sojabohnen, 50.553 Tonnen Körnermais, 77.923 Tonnen Silomais<sup>12</sup>, aber nur 375 Tonnen Weizen. Von den 45 Millionen Broten (für die man 27.000 Tonnen Weizen benötigt hätte), die von der EU-Abgeordneten Simone Schmiedtbauer als wichtiger Beitrag zur Ernährungssicherheit in Europa und in der Welt in Aussicht gestellt wurden, ist wenig zu sehen<sup>13</sup> – Österreichs zusätzliche Weizenproduktion 2022 entspricht einer Scheibe Brot pro Österreicher:in pro Jahr.

### Die Verlierer: Bienen, Klima und gesunde Böden

GLOBAL 2000 wollte auch wissen, zu Lasten welcher Flächen und Kulturen die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung im Vergleich zum Vorjahr ging. Laut Auskunft des Landwirtschaftsministeriums verringerte sich die Summe der in Österreich verfügbaren ökologischen Vorrangflächen von 29.169 Hektar im Jahr 2021 auf 12.860 Hektar im Jahr 2022. Das ist ein Minus von 56 %. Der mit Abstand größte Verlierer war der Anbau von Zwischenfrüchten (minus 84 %), gefolgt von stickstoffbindenden Kulturen (minus 48 %), Bienentrachtbrachen (ebenfalls minus 48 %) und Brachflächen mit einem Minus von 15 %, wie die folgende Tabelle zeigt.

**Tabelle 3: Vergleich ÖVF-Flächen 2021/2022**

ÖVF – Maßnahme	Fläche in ha 2021	Fläche in ha 2022	Veränderung in %
Zwischenfrüchte	14.391	2.237	-84
Stickstoffbindende Kulturen	5.245	2.732	-48

12 Bei Körnermais wird die Pflanze auf dem Feld belassen und nur die Kornspindel geerntet. Bei Silomais wird die Ganzpflanze geerntet und siliert.

13 Statt der erwarteten 27.000 Tonnen Weizen wurden nur 374 Tonnen angebaut, basierend auf den Erntemengen der Statistik Austria.

Bienentrachtbranche	933	488	-48
Brache	8.134	6.951	-15
andere	466	452	-3
ÖVF gesamt	29.169	12.860	-56

Obige Zahlen belegen einen starken Rückgang bei Maßnahmen, die dem Boden Nährstoffe zuführen, zum Aufbau von Humus beitragen oder Lebensraum für bestäubende Insekten bieten. Die klaren Verlierer dieser Ausnahmeregelung sind somit die Gesundheit und Fruchtbarkeit landwirtschaftlicher Böden, der Klimaschutz und bestäubende Insekten, und damit die wesentlichen Säulen einer nachhaltigen landwirtschaftlichen Produktionsfähigkeit.

### Wer sind dann die Gewinner?

Das Jahr 2022 brachte für Österreichs Bauern und Bäuerinnen einen nominellen Einkommenszuwachs gegenüber dem Vorjahr von 25,5 Prozent.<sup>14</sup> Das lag vor allem an den gestiegenen Weltmarktpreisen für landwirtschaftliche Erzeugnisse infolge des Kriegs in der Ukraine. In welchem Ausmaß die "doppelte" Nutzung von Stilllegungsflächen – für Greening-Zahlungen bei gleichzeitiger Produktion – zu dem Verdienstzuwachs beigetragen hat, ist nicht bekannt. Falls es ein relevanter Beitrag war, dann war dieser – bei ganzheitlichen Betrachtung durchaus zweifelhaft – Vorteil zwischen den neun österreichischen Bundesländern sehr ungleich verteilt, wie folgende Tabelle zeigt:

**Tabelle 4: Inanspruchnahme der ÖVF-Ausnahmen nach Bundesländern**

	Burgenland	Kärnten	Niederösterreich	Oberösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Wien
OVF-Ausnahmen (ha)	57	822	2839	5817	21	2154	37	0	0
Anzahl Betriebe mit Ausnahme	8	321	1221	2676	13	1199	19	0	0

Während in den Bundesländern Vorarlberg, Tirol, Salzburg und dem Burgenland keine oder nur sehr wenige Betriebe die Ausnahmeregelung in Anspruch nahmen, konzentriert sich der Löwenanteil, nämlich 92 % der österreichweit verloren gegangenen ökologischen Vorrangflächen (10.810 ha) auf nur drei Bundesländer: Oberösterreich, Niederösterreich und Steiermark, die drei größten Produzenten von Futtermais. Gerade in Oberösterreich und der Steiermark haben unterdurchschnittlich wenige Landwirt:innen freiwillig aus der 2. Säule der GAP geförderte Biodiversitätsflächen angelegt<sup>15</sup>. Deshalb ist besonders in diesen Intensiv- anbauregionen der überdurchschnittlich starke Rückgang in der ersten Säule aus Sicht des Umwelt- und des Artenschutzes besonders bedauerlich.

<sup>14</sup> <https://www.nachrichten.at/wirtschaft/landwirtschaftliche-einkommen-2022-um-ein-fuenftel-gestiegen;art15,3824496>

<sup>15</sup> Betriebe, die am Österreichischen Programm für umweltgerechte Landwirtschaft" (ÖPUL) aus der 2. Säule der GAP teilnahmen, und dort die Maßnahme "umweltgerechte und biodiversitätsfördernde Bewirtschaftung" (UBB) belegten, waren 2022 bis auf wenige Ausnahmen (z.B. kleine Betriebe) verpflichtet, 5 % der Ackerfläche als Biodiversitätsfläche zur Verfügung zu stellen. Diese ÖPUL-Biodiversitätsflächen können auch in der ersten Säule als ÖVF angerechnet werden. Von der Ausnahmeregelung sind sie aber ausgeschlossen. In Oberösterreich und der Steiermark ist jedoch die Zahl der Betriebe, die nicht am ÖPUL teilnehmen und deshalb ohnehin nur zu 4 % ÖVF verpflichtet sind, überdurchschnittlich groß. Deshalb schmerzt der starke Rückgang dieser ohnehin schon sehr kleinen Flächen besonders.

## 4. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die Daten zum Anbau auf Ökologischen Vorrangflächen (ÖVF) in Österreich und der EU entlarven die Argumentation der Agrarlobby und ihrer politischen Verbündeten als Scheinargument: Obwohl mit dem Anbau von Weizen gegen den drohenden Hunger argumentiert wurde, wurde auf den ÖVF-Flächen fast nur Viehfutter produziert.

Zusammengefasst zeigt unsere Analyse:

- Obwohl Hunderte von Wissenschaftler:innen aus ganz Europa im Sinne der Farm to Fork-Strategie eine Reduzierung der Futtermittelproduktion zugunsten einer erhöhten Nahrungsmittelproduktion – und das auf den bestehenden Ackerflächen – empfohlen haben, wurde genau das Gegenteil umgesetzt: Die Futtermittelproduktion wurde auf Flächen ausgeweitet, die eigentlich dem Schutz der Umwelt und der Artenvielfalt dienen sollten.
- Zu keiner Zeit gab es eine ernsthafte Bedrohung für die Ernährungssicherheit in der EU. Europa ist ein Nettoexporteur von Weizen und Fleisch. Über 70 % der Ackerflächen werden für die Erzeugung von Futtermitteln und Treibstoffen genutzt.
- Die Ausnahmen von den Greening-Anforderungen der GAP laufen dem Schutz der bestäubenden Insekten, der Verbesserung der landwirtschaftlichen Böden und dem Klimaschutz und damit drei wesentlichen Säulen der landwirtschaftlichen Produktionsfähigkeit zuwider. Letztlich schaden sie vor allem den Landwirten.
- Mit den getroffenen Maßnahmen hat die EU-Agrarpolitik genau den Aspekt der europäischen Landwirtschaft gefördert, der unter Klima- und Umweltgesichtspunkten am problematischsten ist, nämlich die Überproduktion von Nutztieren (Rind-, Geflügel- und Schweinefleisch) in der EU.
- Kurz gesagt, die Agrarlobby und ihre politischen Verbündeten haben die Nachhaltigkeitsmaßnahmen der GAP und den Green Deal erfolgreich untergraben. Sie nutzen dafür das Argument der bedrohten Ernährungssicherheit, das an unsere grundlegendsten Ängste appelliert. Doch die auf diese Weise erreichten Ausnahmeregelungen für die ÖVF trugen nichts dazu bei, den tatsächlichen Hunger im Globalen Süden zu bekämpfen – im Gegenteil, sie lenkten von den wirklichen Ursachen und Lösungen ab. Sie dienten nur den kurzfristigen wirtschaftlichen Interessen einiger weniger und gingen auf Kosten der Gesellschaft und der Umwelt.

Die Wissenschaft ist sehr eindeutig. Um die landwirtschaftliche Produktivität auch in Zukunft zu erhalten, müssen mindestens 10 % der landwirtschaftlichen Fläche für die biologische Vielfalt genutzt werden. BirdLife Europe, die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft, Corporate Europe Observatory, GLOBAL 2000 und die Organisator:innen der Europäischen Bürgerinitiative "Bienen und Bauern retten" fordern daher die Kommission auf, dieses in der EU-Biodiversitätsstrategie festgelegte Ziel zu verfolgen und die schädlichen und kontraproduktiven EU-Ausnahmeregelungen für Brachflächen nicht weiter zu verlängern: Der Anteil wertvoller Flächen für die biologische Vielfalt in der europäischen Landwirtschaft muss erhöht werden!