

Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche
Entwicklung
Europäische Kommission
Generaldirektor
Rue de la Loi 130 / Wetstraat 130
1049 Bruxelles/Brussel
Belgien

**Deutscher Fachverband
für Agroforstwirtschaft**

Vorstandsvorsitzender:
Dr. Christian Böhm

Kontakt:
T: 0355 752 132 43
F: 0355 752 132 45
E: info@defaf.de
www.defaf.de

Cottbus, den 16. März 2022

Bedenken zum deutschen GAP-Strategieplan in Bezug auf die Agroforstwirtschaft

Sehr geehrter Herr Kommissar Wojciechowski,

Sehr geehrter Herr Generaldirektor Burtscher,

im Namen des Deutschen Fachverbandes für Agroforstwirtschaft (DeFAF) e.V. möchten wir hiermit die Gelegenheit nutzen, einige Bedenken bezüglich der Agroforstwirtschaft im deutschen GAP-Strategieplan vorzubringen.

Der im deutschen GAP-Strategieplan vorgeschlagene Finanzierungsrahmen für die „Beibehaltung einer agroforstlichen Bewirtschaftung“ als Öko-Regelung in Form einer jährlichen Zahlung von 60 € für die Gehölzfläche deckt nicht die mit der Bewirtschaftung verbundenen Kosten, weshalb das Ziel der deutschen Regierung, in den nächsten fünf Jahren 200.000 ha landwirtschaftliche Nutzfläche in Agroforst-Gehölzfläche zu überführen, sehr wahrscheinlich nicht erreicht wird.¹

Begründung

Gemäß der Verordnung EU 2021/2115 sollen mit der Neuausrichtung der GAP u.a. drei wichtige Ziele verfolgt werden:

- (1) Umweltbelastungen durch die Landwirtschaft reduzieren,
- (2) Rückgang der Biodiversität stoppen und umkehren und
- (3) Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft verringern (Art. 5 und 6 Strategieplan-Verordnung).

Damit diese Ziele erreicht werden, müssen die hierzu dienenden Maßnahmen, zu denen insbesondere auch die Öko-Regelungen gehören, so gestaltet sein, dass sie von den Landwirten angenommen werden.

Dies setzt voraus, dass der mit diesen Maßnahmen verbundene Mehraufwand oder Einkommensverluste mindestens zu 100 % kompensiert werden. Allerdings bleibt Deutschland unseres Erachtens nicht nur bei der Förderquote, sondern auch in einigen anderen Punkten hinter den Intentionen der Kommission deutlich zurück. Wir gehen davon aus, dass die Nachfrage seitens der Landwirte, die die Agroforstwirtschaft als ökologisch nachhaltige und klimaangepasste Wirtschaftsweise in ihren Betrieben umsetzen möchten, daher eher gering sein wird. Insbesondere folgende fünf Aspekte bedürfen einer Anpassung:

¹ Wir schließen uns der grundsätzlichen Kritik anderer NGOs und Verbände an, dass die Fördersätze für die Öko-Regelungen zu niedrig sind, insbesondere im Vergleich zu bestehenden Förderprogrammen in der zweiten Säule.

1. Deutschland beabsichtigt, die Erhaltung der Agroforstwirtschaft als Öko-Regelung mit 60 € pro ha Gehölzfläche zu fördern. Das bedeutet, dass Landwirte, die z.B. 20 % des Schrages als Agroforstgehölzfläche anlegen, nur 12 €/ha jährlich erhalten können. Dieser Förderbetrag, der auf Basis falscher Annahmen hergeleitet wurde, deckt nicht die bei der Bewirtschaftung von Agroforstsystemen entstehenden Kosten. *[Eine genaue Erläuterung hierzu enthält Anhang A]*
2. Wir begrüßen und schätzen es, dass die Kommission den Mitgliedstaaten erlaubt, die Agroforstwirtschaft bis zu 100 % zu fördern. Allerdings wurde die Förderquote für die Investition in ein Agroforstsystem bundesweit auf maximal 60 % begrenzt, einige Bundesländer wollen in Form einer investiven Förderung gar nur 40 % finanzieren. Erschwerend kommt hinzu, dass die Förderung der Neuanlage von Agroforstflächen in der 2. Säule voraussichtlich nur in wenigen der 16 Bundesländer umgesetzt werden wird. Dem angedachten Zusammenspiel zwischen Investitionsförderung über die 2. Säule und eine Beibehaltungsförderung über die 1. Säule (siehe S. 190 GAP-Strategieplan) wird in der Praxis folglich nicht bzw. nur völlig unzureichend Rechnung getragen.
3. Die „Beibehaltung einer agroforstlichen Bewirtschaftung“ auf Dauergrünland wird in einigen Bundesländern explizit ausgeschlossen sein. Typische Grünlandregionen werden somit weitgehend ausgeschlossen, Potentiale verschenkt, beispielsweise bezüglich Tierwohlsteigerung und Weidehaltung.
4. Die Abstandsregelung mit einem Mindestabstand von 20 m zu jeder anderen Parzelle schränkt die Gestaltungsmöglichkeiten einer Agroforstfläche erheblich ein und verhindert die Etablierung von Agroforstsystemen auf einer Vielzahl von Ackerflächen. *[Eine genaue Erläuterung hierzu enthält Anhang B]*
5. Die Kombination von Agroforstsystemen, insbesondere im Hinblick auf die verbleibende nicht mit Gehölzen bestandene Fläche, sollte mit anderen Öko-Regelungen oder anderen flächenbezogenen Interventionen aus der zweiten Säule möglich sein, sowohl für Ackerland als auch für Dauergrünland. Dies ist insbesondere für ökologisch wirtschaftende Landwirtschaftsbetriebe von Bedeutung, die oft das Potenzial und die Vorteile der Agroforstwirtschaft erkennen, aber durch fehlende Kombinationsmöglichkeiten finanziell benachteiligt werden, was in Zukunft noch zunehmen wird.

Bedingt durch diese Mängel ist bereits jetzt abzusehen, dass das in Bezug zur Agroforstwirtschaft gesetzte Ziel der Bundesrepublik Deutschland, in der Förderperiode 2023-2027 die Agroforstgehölzfläche auf 200.000 ha auszubauen (siehe kalkulierte Fläche für Förderprämie S.299 des GAP-Strategieplanes), nicht annähernd erreicht werden kann. Allerdings ist diese Hektarzahl bzw. erwartete Agroforstgehölzfläche bereits im Strategieplan rechnerisch berücksichtigt, um die C-Speicherung zu erhalten oder zu verbessern und die THG-Emissionen zu reduzieren. Diese Maßnahmen sollen auf 2 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche umgesetzt werden (siehe S. 116f. des GAP-Strategieplans). Daher muss auch das 2 %-Ziel Deutschlands als unrealistisch angezweifelt werden. Im Diskussionsprozess mit dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) zum GAP Strategieplan haben wir die oben genannten Punkte bereits mehrfach vorgebracht und Lösungsvorschläge unterbreitet – diese blieben unberücksichtigt.

Fazit

Als Deutscher Fachverband für Agroforstwirtschaft – DeFAF, und in enger Zusammenarbeit mit der European Agroforestry Federation – EURAF, wünschen wir uns, dass die Kommission die fünf Punkte bei der Bewertung des deutschen SP berücksichtigt.

Beim derzeitigen Stand der Dinge bitten wir Sie dringend, den Strategieplan Deutschlands nicht zuzulassen, bis die genannten Punkte angemessen berücksichtigt werden.

Aus unserer täglichen Arbeit mit Landwirten, Agroforstplanern und verschiedenen Landwirtschafts- und Umweltorganisationen können wir berichten, dass die Erwartungen an die neue GAP und die Umsetzung des Strategieplans in Bezug auf die Agroforstwirtschaft sehr hoch sind. Viele sind eifrig bei der Planung, zögern jedoch noch bei der Umsetzung in der Hoffnung auf einige positive Impulse aus der Agrarpolitik.

Hochachtungsvoll



Dr. Wolfgang Zehlius-Eckert (Leiter der DeFAF-Abteilung für Recht und Verwaltung)



Dr. Christian Böhm (Vorstandsvorsitzender des DeFAF e.V.)

Anhang A: Detaillierte Begründung zu Punkt 1

Die niedrige Förderhöhe von 60 € für die Öko-Regelung „Beibehaltung einer agroforstlichen Bewirtschaftungsweise auf Ackerland und Dauergrünland“ beruht auf falschen Annahmen

Die vom BMEL vorgeschlagene Förderung für den Erhalt von Agroforstsystemen in Höhe von 60 €/ha Gehölzfläche ist viel zu niedrig (siehe S. 299 des GAP-Strategieplans). Insbesondere auf produktiven Flächen deckt dieser Betrag nicht annähernd die Einkommensverluste und die Kosten für den Erhalt und die Nutzung der Anlagen. Die Kalkulation des Thünen-Instituts (TI), das mit der Berechnung und Festsetzung der Kosten für diese Öko-Regelung beauftragt war, rechnete mit Verbraucherpreisen für Hackschnitzel von 115 € pro Tonne (absolute Trockenmasse). Nach Angaben des Fachverbands Holzenergie liegt der erzielbare Großhandelspreis jedoch nur zwischen 75 und 80 €/t, der Erzeugerpreis sogar 20-30 % darunter. Daraus lässt sich ableiten, dass diese Öko-Regelung von den Landwirten aufgrund des viel zu niedrigen Fördersatzes und der nicht kostendeckenden Förderung nicht gewählt werden wird. Hinzu kommt, dass die Bundesberechnung nur eine spezielle Form von Agroforstsystemen, nämlich Agroforstsysteme mit schnellwachsenden Gehölzen, bewertet. Bei einer Vielzahl von Agroforstsystemen (z.B. Anlagen zur Wertholzproduktion) sind geringere Erlöse, höhere Bewirtschaftungskosten und aufgrund der längeren Umtriebszeiten höhere Anbauersparnisse und geringere Gewinnerwartungen zugrunde zu legen. Die folgende Erörterung zum Thünen Working Paper 180: „Ausgestaltung der Ökoregelungen in Deutschland – Stellungnahme für das BMEL, Band 1, Abschätzung potenzieller ökologischer und ökonomischer Effekte auf Basis der Erstentwürfe“ zeigt in Hinblick auf Holzpreis sowie Ernte- und Transportkosten die Diskrepanzen mit Bezug auf Kap. 3.3.3 Einzelbetriebliche Kalkulation detailliert auf.

1) Holzpreis

Die Kalkulation unterstellt mit Verweis auf Reinhold und Hering 2013 und 2013a einen Hackschnitzelpreis von 115 €/t TM. Anmerkung: Hierbei handelt es sich um den Endverbraucherpreis im Jahr 2013. Gemäß DESTATIS - Lange Reihen der Fachserie 17, Reihe 2 von Januar 2005 bis Dezember 2021 – Lfd. Nr. 115 – lag der Indexwert im Jahresdurchschnitt 2013 bei 111,4 Punkten im Vergleich zum Jahr 2015 (=100), im Jahr 2021 im Durchschnitt bei 62,3 Punkten. Hieraus ergibt sich ein Preisabschlag von 44 Prozent im Vergleich zu dem in der Kalkulation des Thünen-Instituts unterstellten Preisniveau, was einem Betrag von 65 €/t Trockenmasse entsprechen würde. Dies deckt sich in etwa mit der Information des Fachverbands Holzenergie², der im Durchschnitt der letzten Jahre maximal 75 bis 80 €/t TM ansetzt (der Indexwert ist laut statistischem Bundesamt seit 2015 fast kontinuierlich gefallen). Allerdings handelt es sich hierbei um den Großhandelspreis frei Werk, so dass der Erzeugerpreis wegen einem Aufschlag durch den Zwischenhandel noch niedriger liegt. Nimmt man den vom Fachverband angesetzten Betrag von 75-80 €/t TM, ergibt sich eine um 350 bis 440 €/ha Gehölzfläche höhere Deckungslücke gegenüber dem durchschnittlichen Deckungsbeitrag einer ackerbaulichen Kultur als dies das Thünen-Institut in seinen Berechnungen zugrunde gelegt hat. Nimmt man den errechneten Durchschnittsbetrag für 2021 von 65 €/t TM, liegt die Differenz sogar bei 500 bis 550 €, die zu dem vom Thünen-Institut errechneten Einheitsbetrag hinzuaddiert werden müsste, um die Deckungslücke zu schließen. Und dabei ist der Betrag, den der Zwischenhandel aufschlägt, noch nicht berücksichtigt.

² Siehe S. 4 der Stellungnahme des Fachverbandes Holzenergie zur GAP-Direktzahlungsverordnung - https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Glaeserne-Gesetze/Stellungnahmen/GAPDZV.pdf;jsessionid=30F76BD9E313534C258F8A3274DB6E40.live832?__blob=publicationFile&v=2

Mit Blick auf die einzelbetriebliche Kalkulation ist zudem fraglich, ob analog landwirtschaftlicher Kulturen hier der Großhandelspreis angelegt werden kann. Vielmehr ist davon auszugehen, dass nochmals signifikant niedrigere Erzeugerpreise angesetzt werden müssen. Hier wäre vom genannten Großhandelspreis ein weiterer Abschlag von 20-30% marktgängig.

2) Ernte- und Transportkosten

Die einzelbetriebliche Kalkulation des Thünen-Instituts unterstellt bei der einzelbetrieblichen Kalkulation von Annuitäten Ernte-Transportkosten analog einer im kurzen Umtrieb bewirtschafteten Kurzumtriebsplantage (Energieholz) auf großen Flächen, mit hohen Biomassezuwächsen und Ernte im Direkternteverfahren – Gehölmähähäcksler. Weder ist diese Erntetechnik aktuell in Deutschland flächendeckend verfügbar (ca. 4 Stück bundesweit) noch lassen die weitaus geringere Flächengröße bei Agroforstflächen (negative Skaleneffekte) und die Anbauoptionen für die stoffliche Nutzung mit längeren Umtriebszeiten einen Einsatz dieser Erntetechnik als realistische bzw. mögliche Option erscheinen. Vielmehr muss davon ausgegangen werden, dass die Agroforstgehölzstreifen, analog der meisten KUP in Deutschland, die in längeren Umtriebszeiten bewirtschaftet werden, mit einem absätzigen, gestuften Verfahren mit höheren Kosten für Fällen (Fäller-Bündler), Rücken, Hacken und Transport bei gleichzeitig negativen Skaleneffekten (Stückmassegesetz) beerntet werden.

Der mit Ernte und Transportkosten für eine Umtriebszeit von 8 Jahren unterstellte spezifische Kostenansatz von 60,20 €/t TM (siehe Tabelle 10, S. 42 des Gutachtens des Thünen-Instituts, Trockenmasseertragszuwachs 10 t TM / ha) kann zwar für das Jahr 2013 als realistisch eingestuft werden. Unter Berücksichtigung der Preisentwicklung ist aktuell ein Preisaufschlag (Zeitraum 2013 bis 2021) von 25 % für KUP und 50 % in Agroforstsystemen angemessen. Dies führt zu realistischen Ernte-Transportkosten von 75-90 €/t TM, die bei der Berechnung des Einheitsbetrages zusätzlich zu berücksichtigen sind.

Anhang B: Detaillierte Begründung zu Punkt 4

Die Abstandsvorgaben zu Nachbarparzellen von 20 m erschweren unnötig die Umsetzung in der Praxis.

Die Anforderung in der GAP-Direktzahlungsverordnung, die für einen Anspruch auf die Öko-Regelung "Beibehaltung einer agroforstlichen Bewirtschaftungsweise auf Ackerland und Dauergrünland" verbindlich ist, besagt, dass Agroforst-Gehölzstreifen allseitig einen Mindestabstand von 20 m zum Flächenrand und zueinander haben müssen. Da ein Agroforstsystem gleichzeitig mindestens zwei Gehölzreihen mit einer Mindestbreite von 3 m aufweisen muss, bedeutet dies, dass die Ackerflächen mindestens 66 m breit sein müssen, um überhaupt ein Agroforstsystem einrichten zu können. Dies schränkt die förderfähigen Flächen für diese Öko-Regelung unnötig ein, insbesondere in Bundesländern mit einer kleineren Feldstruktur. Zudem wird es dadurch erschwert, ein optimales System zur maximalen Nutzung der Windschutzfunktion für die Klimaanpassung zu konzipieren. Darüber hinaus wird die Anlage von Gehölzstreifen entlang von Landschaftsstrukturen, wie z.B. bestehenden Hecken, Straßen oder Wegen zum Nutzen der Biodiversität und des Landschaftsbildes, ausgeschlossen. Wir regen daher dringend an, auf den Mindestabstand zu verzichten, um diese Defizite zu beheben.

Abschließende Bemerkungen

Vor diesem Hintergrund muss die Schätzung des BMEL von 200.000 ha förderfähiger Agroforstgehölzfläche, für die in der Förderperiode 2023-2027 eine Förderprämie vorgesehen ist (vgl. S. 299 der GAP-Strategieplanung), als unrealistisch hoch angesehen werden.

Es erscheint nicht plausibel, dass bei einer so geringen Förderung viele Landwirte diese Öko-Regelung in Anspruch nehmen werden, zumal die im GAP-Strategieplan (vgl. S. 190) angekernte Investitionsförderung aus der 2. Säule in vielen Bundesländern gar nicht angeboten werden wird. Damit entfallen aber auch die mit dieser Form der Landnutzung verbundenen positiven Umwelteffekte (z.B. Beiträge zum Boden-, Wasser- und Klimaschutz). Dies ist besonders problematisch, da es sich um die Öko-Regelung handelt, die einen sehr hohen Beitrag zur Treibhausgasminderung und C-Sequestrierung leisten, die Klimaanpassung landwirtschaftlicher Flächen massiv verbessern und flächig verfügbare Extensivzonen für die Förderung der biologischen Vielfalt bereitstellen würde.