

Sonderbericht

Ökologischer/biologischer Landbau in der EU:

Lücken und Unstimmigkeiten beeinträchtigen den Erfolg der Politik



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I - X
Einleitung	01 - 12
Ökologischer/biologischer Landbau als nachhaltigere landwirtschaftliche Methode	01 - 04
Der ökologische/biologische Landbau ist ein integraler Bestandteil des ökologischen/biologischen Sektors	05 - 06
Die EU-Politik für den ökologischen/biologischen Sektor	07 - 10
Aufgaben und Zuständigkeiten	11 - 12
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	13 - 17
Bemerkungen	18 - 77
Die Politik für den ökologischen/biologischen Sektor weist auf EU- und nationaler Ebene Lücken auf	18 - 35
Die EU-Politik für den ökologischen/biologischen Sektor wird durch Lücken im strategischen Rahmen beeinträchtigt	19 - 24
Schwachstellen in der Politik der Mitgliedstaaten behindern die Entwicklung des ökologischen/biologischen Sektors in der EU	25 - 31
Die Mitgliedstaaten haben bei der Programmplanung der GAP-Förderung die besonderen Bedürfnisse ihres ökologischen/biologischen Sektors nur teilweise berücksichtigt	32 - 35
Die Fläche hat zugenommen, aber es bleibt eine Herausforderung, die beim ökologischen/biologischen Landbau verfolgten Ziele in die GAP zu integrieren	36 - 59
Die GAP-Förderung trug zu einer Vergrößerung der ökologisch/biologisch bewirtschafteten Fläche bei, aber die Umweltvorteile wurden nicht immer sichergestellt	37 - 43
Die Mitgliedstaaten haben nicht immer sichergestellt, dass die GAP-Förderung für den ökologischen/biologischen Landbau zu ökologischer/biologischer Produktion führt	44 - 51
Die Mitgliedstaaten haben die GAP-Mittel nicht gezielt genug eingesetzt, um den Ausbau des ökologischen/biologischen Sektors voranzubringen	52 - 59

Unzureichende Daten erschweren eine solide Politikgestaltung für den ökologischen/biologischen Sektor	60 - 77
Die Auswirkungen der GAP-Förderung für den ökologischen/biologischen Landbau können nicht bewertet werden	61 - 66
Bestehende EU-Instrumente sind für die Analyse der Auswirkungen des ökologischen/biologischen Landbaus ungeeignet	67 - 71
Über den ökologischen/biologischen Sektor wurden weniger statistische Variablen erhoben	72 - 77
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	78 - 82
Anhang – Verbrauch von ökologischen/biologischen Erzeugnissen in den Mitgliedstaaten	
Abkürzungen	
Glossar	
Antworten der Kommission	
Zeitschiene	
Prüfungsteam	

Zusammenfassung

I Der ökologische/biologische Landbau ist eine landwirtschaftliche Methode, bei der Lebensmittel unter Verwendung natürlicher Stoffe und Verfahren erzeugt werden und die zu einer größeren biologischen Vielfalt und einer geringeren Wasser-, Luft- und Bodenverschmutzung beiträgt. Die Kommission betrachtet ihn als wichtiges Instrument zur nachhaltigen Gestaltung der Landwirtschaft und hat das Ziel festgelegt, dass bis 2030 auf 25 % der landwirtschaftlichen Fläche in der EU ökologischer/biologischer Landbau betrieben werden soll. Das stellt einen deutlichen Sprung gegenüber 10,5 % im Jahr 2022 dar. Im Zeitraum 2014–2022 erhielten Landwirte im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) Fördermittel in Höhe von rund 12 Milliarden Euro für die Anwendung von Verfahren des ökologischen/biologischen Landbaus.

II Im Rahmen seiner Prüfung bewertete der Hof die Gestaltung, Umsetzung und Überwachung der EU-Förderung für den ökologischen/biologischen Landbau. Die Prüfung bezog sich auf den Zeitraum 2014–2022 und schloss, soweit relevant, auch eine Überprüfung der bestehenden Bestimmungen und Programme für den Zeitraum 2023–2027 ein. Der Hof führte diese Prüfung vor dem Hintergrund der beträchtlichen Ausgaben der EU für die ökologische/biologische Landwirtschaft durch. Sein Bericht soll einen Beitrag zur Politik der EU für den ökologischen/biologischen Sektor und zu den für 2025 geplanten Legislativvorschlägen der Kommission für die GAP nach 2027 leisten.

III Insgesamt kam der Hof zu dem Schluss, dass sowohl die auf EU-Ebene als auch die auf nationaler Ebene verfolgte Politik für den ökologischen/biologischen Sektor Lücken aufweist. Die GAP-Mittel wurden eingesetzt, um den Anteil der ökologisch/biologisch bewirtschafteten Fläche zu erhöhen, wobei jedoch die in der EU-Politik für den ökologischen/biologischen Landbau festgelegten Umwelt- und Marktziele nicht ausreichend berücksichtigt wurden. Die Auswirkungen der Politik konnten aufgrund einer unzureichenden Datenlage nicht bewertet werden.

IV Der Hof stellte fest, dass der strategische Rahmen der EU-Politik für den ökologischen/biologischen Sektor Lücken aufweist. In den EU-Aktionsplänen, die die Kommission zur Festlegung der Strategie für den ökologischen/biologischen Sektor verwendet, fehlen wichtige Elemente. Obwohl der aktuelle Plan eine Verbesserung gegenüber dem vorherigen darstellt, enthält auch er weder quantifizierbare Zielvorgaben für die festgelegten Ziele und Maßnahmen noch eine Möglichkeit zur Messung der Fortschritte. Die einzige Vorgabe für den ökologischen/biologischen Sektor ist das unverbindliche Ziel, dass 25 % der landwirtschaftlichen Fläche

ökologisch/biologisch bewirtschaftet werden, womit lediglich auf eine Erhöhung der Fläche abgezielt wird. Über das Jahr 2030 hinaus gibt es keine Strategie und keine Ziele für den ökologischen/biologischen Sektor.

V Zwischen den Mitgliedstaaten bestehen große Unterschiede im Hinblick darauf, wie weit der ökologische/biologische Landbau entwickelt ist und in welchem Umfang er weiter ausgebaut werden soll. Zwar werden in 24 der 27 EU-Mitgliedstaaten derzeit Aktionspläne für die ökologische/biologische Landwirtschaft umgesetzt, aber es besteht das Risiko, dass diese zur Verwirklichung des 25%-Ziels der EU bis 2030 nicht ausreichen. Um dieses Ziel zu erreichen, müsste sich das derzeitige jährliche Wachstum des ökologischen/biologischen Landbaus verdoppeln. In Mitgliedstaaten, in denen der ökologische/biologische Sektor noch wenig entwickelt ist, könnten nationale Aktionspläne entscheidend dazu beitragen, seinen Ausbau voranzutreiben. Die geringe Qualität dieser Pläne schwächt jedoch ihre Wirkung.

VI Die Gemeinsame Agrarpolitik ist die wichtigste Finanzierungsquelle für den Ausbau des ökologischen/biologischen Landbaus in der EU. Der Hof stellte fest, dass mithilfe dieser Unterstützung der Anteil der ökologisch/biologisch bewirtschafteten Fläche zugenommen hat, es aber weiterhin eine Herausforderung darstellt, die Umwelt- und Marktziele der EU-Politik für den ökologischen/biologischen Landbau in die EU-Ausgabenpolitik einzubeziehen.

VII Die EU stellt Unterstützung für den ökologischen/biologischen Landbau ausgehend von den erwarteten Umweltvorteilen bereit, die jedoch nicht immer garantiert sind. Die Vorschriften für den ökologischen/biologischen Landbau, insbesondere in Bezug auf Fruchtfolge und Tierschutz, wurden in den vier vom Hof besuchten Mitgliedstaaten nicht konsequent angewandt. Der Hof stellte fest, dass die Mitgliedstaaten in ihre Ausgabenpolitik für EU-Mittel die freiwilligen Grundsätze des ökologischen/biologischen Landbaus nur selten einbeziehen, obwohl dies dessen positive Umweltauswirkungen verstärken könnte.

VIII Ein Ziel der EU-Politik besteht darin, dass in der ökologischen/biologischen Landwirtschaft eine reiche Vielfalt an Lebensmitteln hergestellt wird, um den Markt für nachhaltige Produkte zu versorgen. Ein gut entwickelter Markt dient Landwirten als zusätzlicher Anreiz für die Umstellung auf ökologischen/biologischen Landbau und ermöglicht ein langfristiges Wachstum. Trotzdem haben die Mitgliedstaaten die GAP-Mittel nicht gezielt genug dafür eingesetzt, die Position der Landwirte in der Wertschöpfungskette zu stärken und den ökologischen/biologischen Sektor weiter auszubauen.

IX Die Kommission überwacht die EU-Ausgaben für die ökologische/biologische Landwirtschaft und die Größe der geförderten Fläche. Die Auswirkungen dieser Unterstützung können jedoch nicht bewertet werden, da die bestehenden Instrumente nicht zweckmäßig sind. Auch liegen der Kommission keine Daten darüber vor, wie mit EU-Ausgaben der Ausbau des ökologischen/biologischen Sektors über den ökologischen/biologischen Landbau hinaus unterstützt wird, zumal aktuell weniger Daten erhoben werden als vor 2021.

X Auf der Grundlage seiner Feststellungen empfiehlt der Hof der Kommission,

- den strategischen Rahmen der EU für den Ausbau des ökologischen/biologischen Sektors zu stärken, indem eine Möglichkeit zur Messung der Fortschritte geschaffen und eine Vision für die Zeit nach 2030 entwickelt wird;
- Umwelt- und Marktziele besser in die GAP-Förderung zu integrieren und die nach 2027 gewährten Mittel gezielter für den Ausbau des ökologischen/biologischen Sektors einzusetzen;
- die Verfügbarkeit einschlägiger Daten, mit denen die Entwicklung des ökologischen/biologischen Landbaus und seine Auswirkungen auf Umwelt und Klima bewertet werden können, sicherzustellen, indem die vorhandenen Instrumente und Informationen wirksamer genutzt werden.

Einleitung

Ökologischer/biologischer Landbau als nachhaltigere landwirtschaftliche Methode

01 Fast 40 % des Gebiets der EU werden für die Landwirtschaft genutzt¹. Die Hauptaufgabe der Landwirtschaft besteht zwar darin, die Versorgung mit Nahrungsmitteln sicherzustellen, doch trägt sie auch zur Entwicklung und zum sozialen Zusammenhalt der ländlichen Gebiete bei. Die Landwirtschaft hängt von der nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen ab, ist aber gleichzeitig Verursacherin von Umwelt- und Klimabelastungen aufgrund der Verschmutzung von Böden, Wasser und Luft und einer Übernutzung natürlicher Ressourcen².

02 Seit den 1990er Jahren fördert die EU den Einsatz umweltverträglicherer landwirtschaftlicher Verfahren. Von diesen ist der ökologische/biologische Landbau die einzige landwirtschaftliche Produktionsmethode, die auf EU-Ebene standardisiert und geregelt ist. Der ökologische/biologische Landbau ist darauf ausgelegt, Lebensmittel nach in den EU-Rechtsvorschriften festgelegten Grundsätzen und Bestimmungen unter Verwendung natürlicher Stoffe und Verfahren zu erzeugen (siehe [Abbildung 1](#)).

¹ Eurostat, [Farms and farmland in the European Union – statistics](#), 2020.

² EUA, [SOER 2020](#), S. 295 und 314.

Abbildung 1 – Für den ökologischen/biologischen Landbau geltende Grundsätze und Bestimmungen



GRUNDSÄTZE:



Respekt vor den **Systemen und Kreisläufen** der Natur



Förderung und Verbesserung der **Bodengesundheit und -qualität**



Erhalt **natürlicher Landschaftselemente**



verantwortungsvolle **Nutzung von Energie und natürlichen Ressourcen** (Wasser, Boden, organische Substanz und Luft)



Beschränkung der **Verwendung externer Produktionsmittel**



Herstellung einer **reichen Vielfalt an hochwertigen Lebensmitteln**

Vorschriften für die TIERHALTUNG:

hohe Tierschutzstandards unter Berücksichtigung artspezifischer Bedürfnisse

strenge **Beschränkung der Verwendung von Antibiotika**

ökologische oder auf in Umstellung befindlicher Fläche produzierte Futtermittel, die hauptsächlich im landwirtschaftlichen Betrieb erzeugt werden

Mindestplatzanforderungen und Zugang zu Außenflächen und Weideland

keine Wachstumsförderer und keine Zwangsfütterung

klare Trennung zwischen konventionellen und ökologischen/biologischen Produktionseinheiten in gemischten Betrieben

Vorschriften für den PFLANZENANBAU:

keine synthetischen Pestizide oder Düngemittel

keine genetisch veränderten Organismen

ökologisch/biologisch erzeugtes Saatgut und Pflanzenvermehrungsmaterial

mehrfährige Fruchtfolge, die Leguminosen und andere Gründüngungspflanzen einschließt

Vorsorge- und Vorbeugungsmaßnahmen zur Vermeidung von Kontamination

klare Trennung zwischen konventionellen und ökologischen/biologischen Produktionseinheiten in gemischten Betrieben

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der [Verordnung \(EU\) 2018/848](#) über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen.

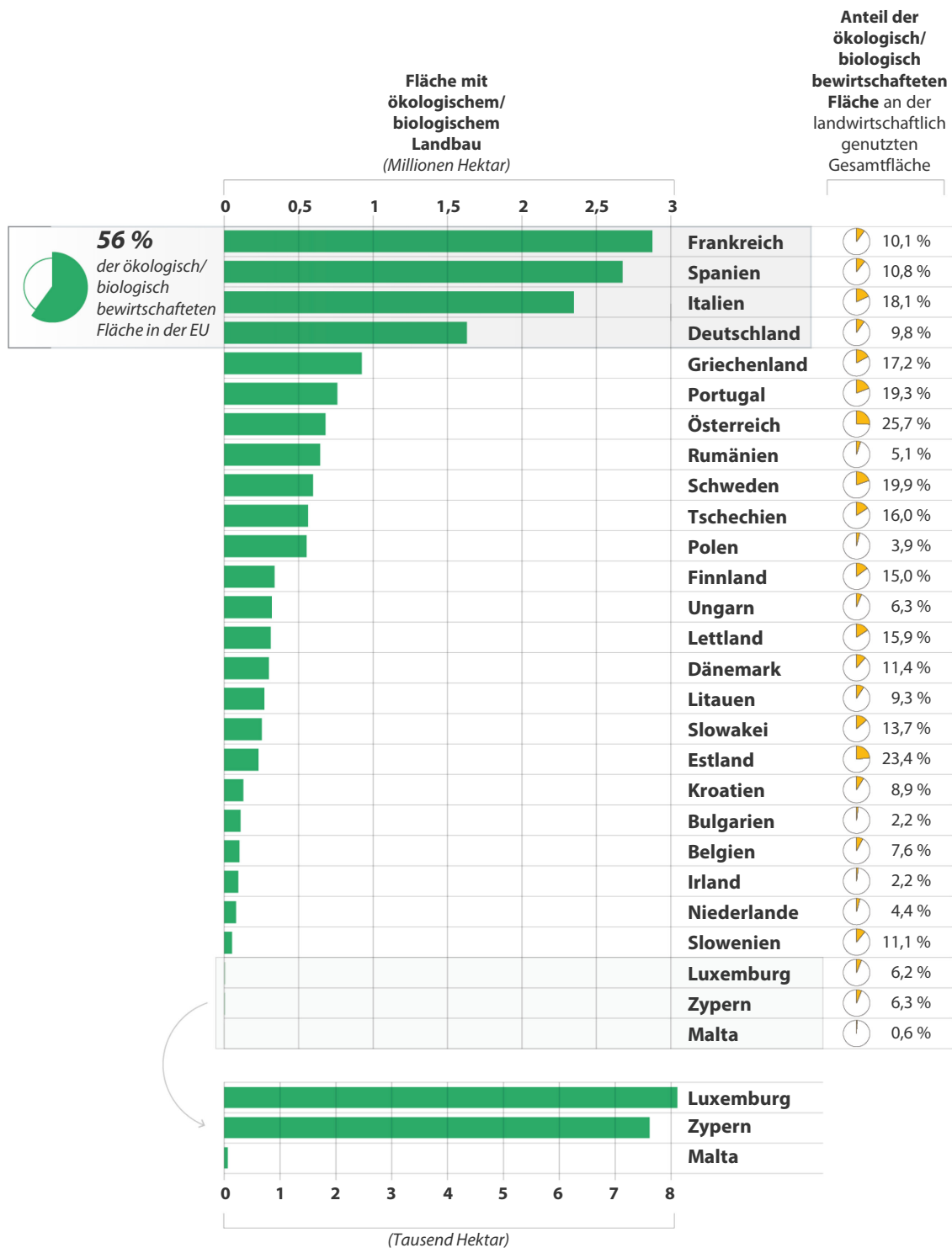
03 Da der ökologische/biologische Landbau auf einer strikten Beschränkung der Verwendung synthetischer Pestizide und Düngemittel beruht, gilt er als umweltverträglichere Alternative zur konventionellen Landwirtschaft und trägt zu einer größeren biologischen Vielfalt und einer geringeren Wasser-, Luft- und Bodenverschmutzung bei³. Die Fruchtfolge und andere Bewirtschaftungsverfahren, die in ökologisch/biologisch bewirtschafteten Betrieben angewandt werden, können die Gesundheit und Fruchtbarkeit des Bodens sowie seine Fähigkeit zur Speicherung von Wasser und Bindung von Kohlenstoff verbessern und so zur Widerstandsfähigkeit gegenüber dem Klimawandel beitragen.

04 Im Jahr 2022 wurden in der EU rund 17 Millionen Hektar Fläche ökologisch/biologisch bewirtschaftet, was 10,5 % der landwirtschaftlich genutzten Gesamtfläche entspricht⁴. Der Anteil der ökologisch/biologisch bewirtschafteten landwirtschaftlichen Fläche in der EU hat zwar seit 2014 stetig zugenommen, doch bestehen diesbezüglich erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, wobei die Spanne von 0,6 % in Malta bis 25,7 % in Österreich reicht (siehe [Abbildung 2](#)).

³ Smith, O. M., Cohen, A. L., Rieser, C. J., Davis, A. G., Taylor, J. M., Adesanya, A. W., Jones, M. S., Meier, A. R., Reganold, J. P., Orpet, R. J., Northfield, T. D. und Crowder D. W., [Organic Farming Provides Reliable Environmental Benefits but Increases Variability in Crop Yields: A Global Meta-Analysis](#), September 2019.

⁴ Eurostat, [Developments in organic farming](#).

Abbildung 2 – Knapp 60 % der ökologisch/biologisch bewirtschafteten Fläche in der EU entfallen auf vier Mitgliedstaaten



Hinweis: Für Österreich wurden Daten aus dem Jahr 2020 verwendet.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Eurostat-Statistiken zur ökologischen Landwirtschaft 2022 (abgerufen am 25. Juni 2024).

Der ökologische/biologische Landbau ist ein integraler Bestandteil des ökologischen/biologischen Sektors

05 Durch den ökologischen/biologischen Landbau wird der Markt mit ökologischen/biologischen Erzeugnissen versorgt, die der Nachfrage der Verbraucher nach nachhaltigeren Lebensmitteln Rechnung tragen. Damit bildet er das Kernstück des ökologischen/biologischen Sektors, der alle Akteure und Prozesse vom landwirtschaftlichen Betrieb bis zum Verbraucher umfasst (siehe [Abbildung 3](#)). Die Entwicklung des ökologischen/biologischen Landbaus hängt eng mit der Entwicklung des ökologischen/biologischen Sektors zusammen.

Abbildung 3 – Der ökologische/biologische Sektor



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

06 Im Jahr 2022 machten ökologische/biologische Erzeugnisse rund 4 % des gesamten EU-Lebensmittelmarktes aus und generierten einen Umsatz von 45 Milliarden Euro⁵. Zwischen 2014 und 2022 hat sich der Umsatz mit ökologischen/biologischen Erzeugnissen in der EU mehr als verdoppelt⁶. Jedoch bestehen beim Verbrauch ökologischer/biologischer Erzeugnisse weiterhin

⁵ [FiBL-Statistiken](#) zu Umsätzen des Bio-Einzelhandels und [Daten von Statista](#) zu Lebensmittelumsätzen in der EU-27 (zuletzt abgerufen am 12. April 2024).

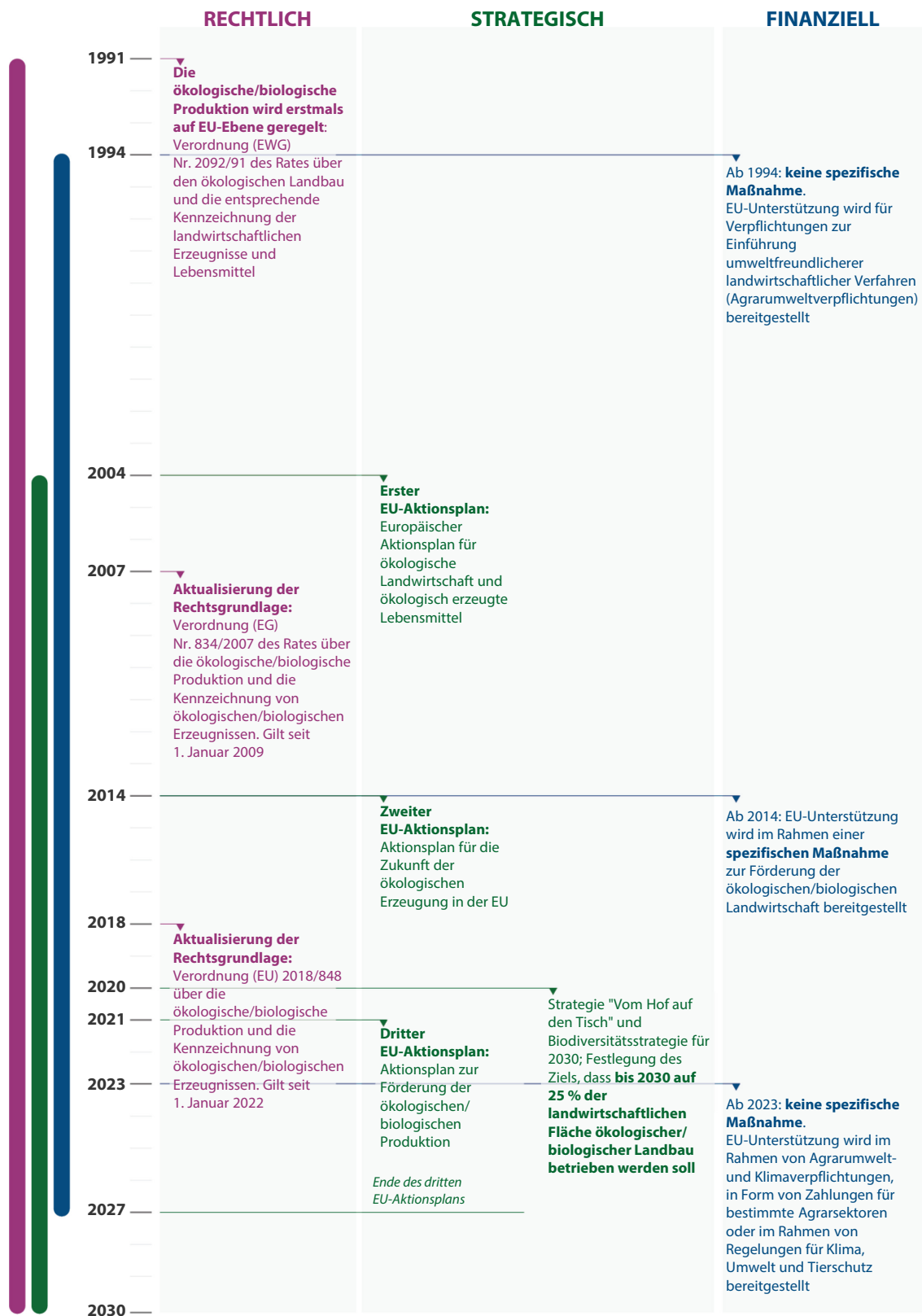
⁶ Ebd.

beträchtliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten: 2022 reichte die Spanne von 2 Euro pro Person in Rumänien bis 365 Euro pro Person in Dänemark (siehe [Anhang](#)). Diese Unterschiede verdeutlichen die ungleichmäßige Entwicklung des Marktes für ökologische/biologische Erzeugnisse in der EU sowie den Zusammenhang mit der Kaufkraft in den Mitgliedstaaten.

Die EU-Politik für den ökologischen/biologischen Sektor

07 Die Entwicklung des ökologischen/biologischen Landbaus wird durch die Grundsätze, Bestimmungen und Ziele der EU-Politik für den ökologischen/biologischen Sektor gesteuert. Diese Politik umfasst drei Ebenen: einen Rechtsrahmen, einen strategischen Rahmen und einen Finanzrahmen. Sie existiert seit 1991 und hat sich im Laufe der Zeit weiterentwickelt (siehe [Abbildung 4](#)).

Abbildung 4 – Entwicklung der EU-Politik für den ökologischen/biologischen Sektor



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

08 Die [Verordnung über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen](#) (Öko-Verordnung) bildet die Rechtsgrundlage für die ökologische/biologische Landwirtschaft; sie reguliert die Versorgungskette des ökologischen/biologischen Sektors vom Landwirt bis zum Einzelhändler (siehe [Abbildung 3](#)). In der Verordnung sind die Ziele und Grundsätze der ökologischen/biologischen Produktion festgelegt sowie die Vorschriften, die von ökologisch/biologisch produzierenden Landwirten und anderen Unternehmern einzuhalten sind, um eine ökologische/biologische Zertifizierung zu erhalten.

09 Die Kommission hat den Rechtsrahmen für den ökologischen/biologischen Sektor durch drei aufeinanderfolgende Aktionspläne ergänzt, die in den Jahren 2004, 2014 und 2021 veröffentlicht wurden. Im Rahmen dieser Aktionspläne sollte auch die EU-Strategie für die ökologische/biologische Landwirtschaft⁷ festgelegt werden. Im Mai 2020 veröffentlichte die Kommission die [Strategie "Vom Hof auf den Tisch"](#) und die [EU-Biodiversitätsstrategie für 2030](#) zur Umsetzung des [europäischen Grünen Deals](#). In beiden Strategien ist das strategische Ziel festgelegt, dass bis 2030 25 % der landwirtschaftlichen Fläche in der EU ökologisch/biologisch bewirtschaftet werden. Wenngleich dieses Ziel nicht bindend ist, weist es doch auf die Bedeutung des ökologischen/biologischen Landbaus für die Erreichung der Umwelt- und Klimaziele der EU hin.

10 Finanzielle Unterstützung für den Ausbau des ökologischen/biologischen Landbaus wird hauptsächlich im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) gewährt. Im Zeitraum 2014–2022 erhielten Landwirte, die ihre Erzeugung auf ökologischen/biologischen Landbau umstellten oder ökologische/biologische Bewirtschaftungsverfahren beibehielten, EU-Mittel in Höhe von fast 12 Milliarden Euro aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Darüber hinaus

- o wurden im Zeitraum 2014–2022 aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft rund 60,6 Millionen Euro für den Ausbau der ökologischen/biologischen Erzeugung im Obst- und Gemüsektor durch Erzeugerorganisationen bereitgestellt;

⁷ Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen "Impact assessment accompanying the document Proposal for a Regulation on organic production and labelling of organic products", [SWD\(2014\) 65 final](#), März 2014.

- o wurden im Zeitraum 2014–2020 im Rahmen von Horizont 2020 rund 45 Millionen Euro an finanzieller Unterstützung durch die EU für Forschung und Innovation im ökologischen/biologischen Landbau bereitgestellt und sind im Zeitraum 2021–2027 30 % der im Rahmen von Horizont Europa für Landwirtschaft, Forstwirtschaft und ländliche Gebiete bereitgestellten Mittel für Maßnahmen bestimmt, die direkt oder indirekt mit dem ökologischen/biologischen Sektor zusammenhängen;
- o wurden im Zeitraum 2016–2023 rund 140 Millionen Euro im Rahmen der EU-Absatzförderungspolitik im Agrar- und Lebensmittelsektor bereitgestellt, um ökologische/biologische Erzeugnisse zu fördern⁸;
- o sind in den GAP-Strategieplänen der Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2023–2027 Mittel in Höhe von rund 14,7 Milliarden Euro für die Förderung des ökologischen/biologischen Landbaus vorgesehen⁹.

Aufgaben und Zuständigkeiten

11 Die Kommission legt über die Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (GD AGRI) und in Absprache mit anderen Generaldirektionen die allgemeine EU-Politik für den ökologischen/biologischen Sektor fest. Die Kommission genehmigt die Programme der Mitgliedstaaten zur Entwicklung des ländlichen Raums im Rahmen der GAP und gibt den Mitgliedstaaten strategische Leitlinien zur EU-Politik für die ökologische/biologische Landwirtschaft an die Hand. Von Eurostat werden in Zusammenarbeit mit der GD AGRI Daten über den ökologischen/biologischen Sektor erhoben, validiert und veröffentlicht. Die Gemeinsame Forschungsstelle liefert wissenschaftlich fundierte Erkenntnisse, mit denen die Auswirkungen der EU-Politik überwacht und bewertet werden.

⁸ [Auswahlbeschlüsse der Kommission](#) für die EU-Absatzförderungspolitik im Agrar- und Lebensmittelsektor für den Zeitraum 2016–2023.

⁹ Kommission, [Approved 28 CAP strategic plans \(2023-2027\)](#) S. 74, Juni 2023.

12 Die Mitgliedstaaten sind dafür verantwortlich, ausgehend von ihren individuellen Gegebenheiten und Bedürfnissen die nationalen Ziele für den ökologischen/biologischen Landbau und den ökologischen/biologischen Sektor festzulegen und zu deren Verwirklichung eine angemessene finanzielle Unterstützung aus EU- und nationalen Mitteln vorzusehen. Sie verplanen die entsprechende EU-Unterstützung im Rahmen ihrer nationalen Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums und setzen sie um.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

13 Der Hof bewertete die Gestaltung, Umsetzung und Überwachung der EU-Förderung für den ökologischen/biologischen Landbau. Er untersuchte, ob die Kommission und die Mitgliedstaaten

- o eine solide Politik für den ökologischen/biologischen Sektor entwickelt haben, die den ökologischen/biologischen Landbau vorantreibt;
- o die Mittel der GAP wirksam zur Unterstützung der Umwelt- und Marktziele für den ökologischen/biologischen Landbau eingesetzt haben;
- o die Auswirkungen der EU-Politik in angemessener Weise überwacht und bewertet haben.

14 Da der Hof erst vor Kurzem den [Sonderbericht 04/2019](#) über das Kontrollsystem für ökologische/biologische Erzeugnisse und den [Sonderbericht 25/2023](#) über die Aquakulturpolitik der EU veröffentlicht hat, waren Kontrollen und Zertifizierung im Bereich des ökologischen/biologischen Landbaus sowie der Sektor der ökologischen/biologischen Aquakultur nicht im Prüfungsumfang enthalten. In Anbetracht ihrer Besonderheiten hat der Hof auch die ökologische/biologische Bienenhaltung, Forschung und Innovation im ökologischen/biologischen Landbau sowie die Mittel aus dem EGFL zur Förderung der ökologischen/biologischen Produktion im Obst- und Gemüsektor ausgenommen (siehe Ziffer [10](#)).

15 Die Prüfung erfolgte vor dem Hintergrund des für den ökologischen/biologischen Landbau festgelegten 25%-Ziels und der Fördersumme von fast 12 Milliarden Euro, die die EU im Zeitraum 2014–2022 für die Umstellung auf ökologische/biologische landwirtschaftliche Bewirtschaftungsverfahren bzw. deren Beibehaltung bereitgestellt hat. Der Hof erwartet, dass seine Feststellungen und Empfehlungen in die Entwicklung der EU-Politik für den ökologischen/biologischen Sektor und die für 2025 geplanten Legislativvorschläge der Kommission für die GAP nach 2027 einfließen werden.

16 Die Prüfung des Hofes bezog sich auf den Zeitraum zwischen 2014 und 2022. Soweit relevant, überprüfte der Hof auch die für den Zeitraum 2023–2027 geltenden Bestimmungen und Programme. Der Hof erlangte Prüfungsnachweise durch

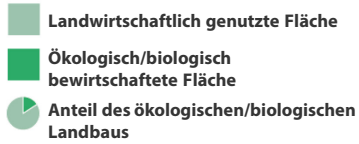
- o Treffen mit Vertretern der Kommission (GD AGRI, Eurostat und Gemeinsame Forschungsstelle);

- eine Überprüfung der einschlägigen Daten und Unterlagen, darunter spezifische Rechtsvorschriften und Studien, Folgenabschätzungen und Prüfberichte sowie Evaluierungen und Überwachungsinformationen;
- die Analyse von statistischen Daten sowie Daten über die Verwaltung von Fördermitteln für den ökologischen/biologischen Sektor in der EU;
- Befragungen von nationalen und regionalen Behörden sowie strukturierte Treffen mit Vertretern des ökologischen/biologischen Sektors;
- Vor-Ort-Besuche bei 26 ökologisch/biologisch bewirtschafteten landwirtschaftlichen Betrieben, die mit EU-Mitteln unterstützt wurden (sechs bis sieben Betriebe in jedem besuchten Mitgliedstaat);
- einen Studienbesuch in Dänemark, einem Mitgliedstaat, der den ökologischen/biologischen Landbau seit 1987 auf politischer Ebene unterstützt und dessen Markt für ökologische/biologische Erzeugnisse gut entwickelt ist;
- eine Podiumsdiskussion mit Sachverständigen aus Wissenschaft, Politik und ökologischer/biologischer Landwirtschaft.

17 Der Hof führte Prüfbesuche in vier Mitgliedstaaten durch: Rumänien, Polen, Österreich und Italien. Diese Länder wurden ausgewählt, damit unterschiedliche Anteile an ökologisch/biologisch bewirtschafteter Fläche und unterschiedliche Entwicklungspotenziale vertreten sind (siehe [Abbildung 5](#)). In Italien wählte der Hof die Regionen Kampanien und Sizilien aus, um die regionale Umsetzung der GAP-Förderung zu betrachten.

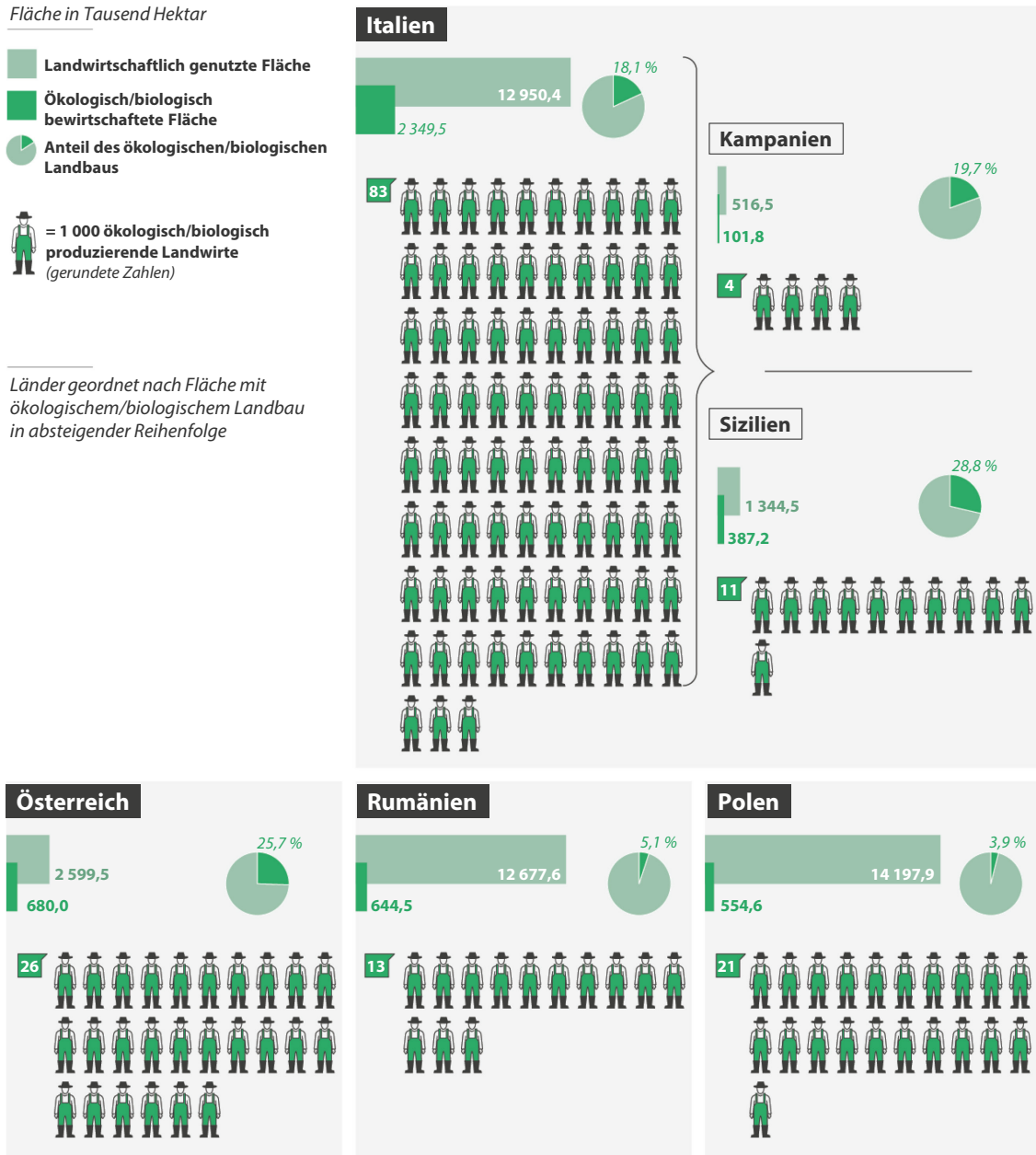
Abbildung 5 – Ökologischer/biologischer Landbau in den geprüften Mitgliedstaaten

Fläche in Tausend Hektar



= 1 000 ökologisch/biologisch produzierende Landwirte (gerundete Zahlen)

Länder geordnet nach Fläche mit ökologischem/biologischem Landbau in absteigender Reihenfolge



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Eurostat-Statistiken für 2022 über die ökologische/biologische Landwirtschaft (abgerufen am 25. Juni 2024) und Bio in Cifre für Sizilien und Kampanien. Für Österreich wurden Daten aus dem Jahr 2020 verwendet.

Bemerkungen

Die Politik für den ökologischen/biologischen Sektor weist auf EU- und nationaler Ebene Lücken auf

18 Der Hof untersuchte die Politik, die von der Kommission und den Mitgliedstaaten festgelegt wurde, um den Ausbau des ökologischen/biologischen Landbaus zu fördern¹⁰. Er erwartete, dass

- die Kommission eine umfassende EU-Politik für den ökologischen/biologischen Sektor konzipiert hat;
- die Mitgliedstaaten nationale Strategien zur Förderung des ökologischen/biologischen Landbaus festgelegt haben;
- die Mitgliedstaaten die Zuweisung von GAP-Mitteln ausgehend vom spezifischen Bedarf ihres eigenen ökologischen/biologischen Sektors geplant haben.

Die EU-Politik für den ökologischen/biologischen Sektor wird durch Lücken im strategischen Rahmen beeinträchtigt

19 Der Kommission zufolge bilden die EU-Aktionspläne für die ökologische/biologische Landwirtschaft den strategischen Rahmen der EU für den ökologischen/biologischen Sektor. Der Hof stellte jedoch fest, dass im Aktionsplan für den Zeitraum 2014–2020 keine Ziele für den ökologischen/biologischen Sektor festgelegt waren. Auch andere wichtige Elemente fehlten, darunter

- quantifizierbare Vorgaben für die spezifischen Ziele und Maßnahmen des Plans;
- Etappenziele und ein Zeitplan für die Durchführung der Maßnahmen;
- Indikatoren zur Überwachung der Fortschritte;
- klar festgelegte Aufgaben und Zuständigkeiten;
- Mittelzuweisungen.

¹⁰ Better regulation toolbox, 2021.

20 Im Aktionsplan für den Zeitraum 2021–2027 gab die Kommission an, dass die Maßnahmen des vorangegangenen Plans umgesetzt worden seien, ohne zu erläutern, welche Tätigkeiten durchgeführt und welche Ergebnisse erzielt wurden. Da quantifizierbare Zielvorgaben, Überwachungsindikatoren und eine Evaluierung fehlen, bleibt die tatsächliche Wirkung des Aktionsplans 2014–2020 unbekannt.

21 Im Jahr 2020 wurde als strategisches Ziel für den ökologischen/biologischen Sektor die unverbindliche Verpflichtung festgelegt, dass bis 2030 auf 25 % der landwirtschaftlichen Fläche in der EU ökologischer/biologischer Landbau betrieben werden soll (siehe Ziffer 09). Um zur Verwirklichung dieses Ziels beizutragen, hat die Kommission den Aktionsplan 2021–2027 ausgearbeitet. In dem Aktionsplan sind spezifische Ziele im Hinblick darauf festgelegt, den Beitrag der ökologischen/biologischen Landwirtschaft zur Nachhaltigkeit zu verbessern, die Nachfrage anzukurbeln, das Vertrauen der Verbraucher sicherzustellen sowie die Umstellung zu fördern und die gesamte Wertschöpfungskette zu stärken.

22 Der Hof stellte fest, dass der Aktionsplan für den Zeitraum 2021–2027 eine Verbesserung gegenüber dem vorherigen Aktionsplan darstellt. Er enthält genauere Angaben zu den spezifischen Aktivitäten, die im Rahmen der einzelnen Maßnahmen durchzuführen sind. Die Zuständigkeiten wurden zwischen der Kommission, den Mitgliedstaaten und anderen Interessenträgern aufgeteilt. Die Kommission erstellte alle sechs Monate einen Fortschrittsbericht, um die durchgeführten Tätigkeiten zu verfolgen.

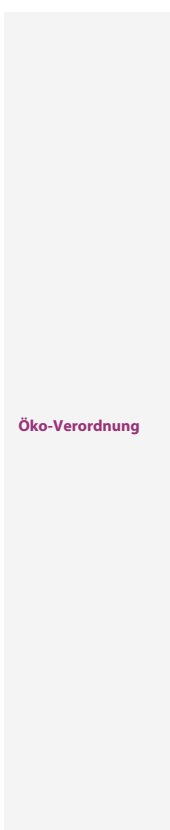
23 Trotz der erzielten Fortschritte fehlen im Plan nach wie vor quantifizierbare Zielvorgaben für die drei spezifischen Ziele sowie die Mittel zur Überwachung der mit den vorgeschlagenen Maßnahmen erzielten Fortschritte. Ohne diese Elemente ist schwer zu beurteilen, welchen Beitrag der Plan zum Ausbau des ökologischen/biologischen Sektors leistet. Die langfristige Nachhaltigkeit des ökologischen/biologischen Landbaus hängt von der Entwicklung des ökologischen/biologischen Sektors insgesamt ab. Ein gut entwickelter Sektor würde den Landwirten die wirtschaftlichen Anreize für ökologischen/biologischen Landbau bieten. Das 25%-Ziel bezieht sich jedoch einzig auf den Anteil der Fläche mit ökologischem/biologischem Landbau, ohne dass strategische Ziele für den ökologischen/biologischen Sektor festgelegt sind. Es gibt keine strategische Vision für die ökologische/biologische Landwirtschaft oder den ökologischen/biologischen Sektor über das Jahr 2030 hinaus, die der Wertschöpfungskette Stabilität und eine langfristige Perspektive bieten würde.

24 Zusätzlich zu den spezifischen Zielen in den Aktionsplänen sind im Rechtsrahmen auch Umwelt- und Marktziele für die ökologische/biologische Produktion festgelegt (siehe [Abbildung 6](#)). Allerdings betrachtet die Kommission die Ziele der Öko-Verordnung als inhärente Merkmale des Systems der ökologischen/biologischen Lebensmittelerzeugung und nicht als tatsächliche Ziele. Sie werden daher weder überwacht noch im strategischen Rahmen speziell behandelt.

Abbildung 6 – Die Ziele der EU für den ökologischen/biologischen Sektor



Ziele des Rechtsrahmens



Öko-Verordnung

Umweltziele

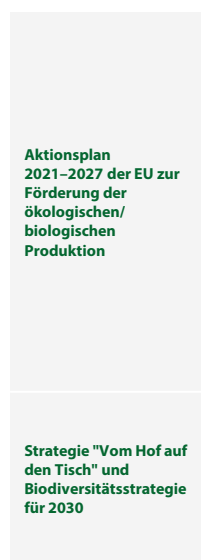
- Schutz der Umwelt und des Klimas
- langfristiger Erhalt der Bodenfruchtbarkeit
- hohes Niveau der biologischen Vielfalt
- giffreie Umwelt
- Erhalt seltener und einheimischer Rassen, die vom Aussterben bedroht sind
- Ausbau des Angebots pflanzengenetischen Materials, das an die spezifischen Bedürfnisse der ökologischen/biologischen Landwirtschaft angepasst ist
- hohes Niveau der biologischen Vielfalt durch Verwendung uneinheitlichen pflanzengenetischen Materials
- hohe Tierschutzstandards

Marktziele

- kurze Vertriebskanäle und Produktion vor Ort in den verschiedenen Regionen der EU
- Ausbau ökologischer/biologischer Pflanzenzuchtaktivitäten, um einen Beitrag zu günstigen wirtschaftlichen Perspektiven des ökologischen/biologischen Sektors zu leisten



Ziele des strategischen Rahmens



Aktionsplan 2021–2027 der EU zur Förderung der ökologischen/biologischen Produktion

Umweltbezogenes spezifisches Ziel

- Ausbau des Beitrags der ökologischen/biologischen Landwirtschaft zur Nachhaltigkeit

Marktbezogene spezifische Ziele

- Ankurbelung der Nachfrage und Stärkung des Verbrauchervertrauens
- Förderung der Umstellung und Stärkung der gesamten Wertschöpfungskette

Strategie "Vom Hof auf den Tisch" und Biodiversitätsstrategie für 2030

Flächenbezogenes Ziel

- Bis 2030 ökologischer/biologischer Landbau auf 25 % der landwirtschaftlichen Fläche in der EU

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Artikel 4 der [Verordnung \(EU\) 848/2018](#) und des [EU-Aktionsplans zur Förderung der ökologischen/biologischen Produktion](#) für den Zeitraum 2021–2027.

Schwachstellen in der Politik der Mitgliedstaaten behindern die Entwicklung des ökologischen/biologischen Sektors in der EU

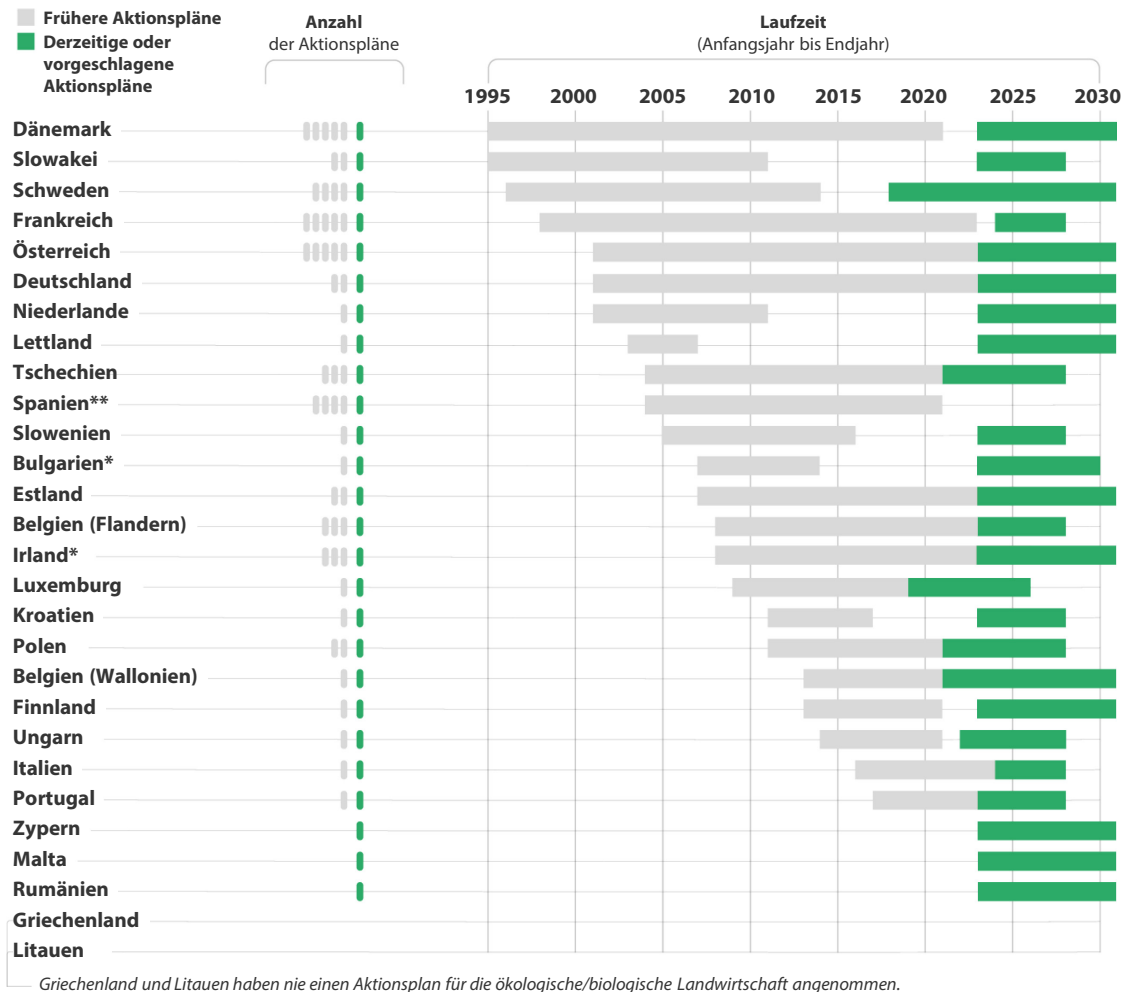
25 Zum Zwecke einer wirksameren öffentlichen Förderung des ökologischen/biologischen Landbaus fordert die Kommission die Mitgliedstaaten seit 2004 auf, nationale Aktionspläne für die ökologische/biologische Landwirtschaft zu

entwickeln¹¹. Die Mitgliedstaaten sind dazu jedoch rechtlich nicht verpflichtet, und die Annahme von nationalen Aktionsplänen wird von der Kommission nicht systematisch überwacht.

26 Mit spezifischen nationalen Strategien oder Aktionsplänen zeigen die Mitgliedstaaten ihr Engagement bei der Förderung des ökologischen/biologischen Sektors. Die Ausarbeitung solcher Strategien oder Pläne war Gegenstand einer 2023 durchgeführten Studie, die große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten aufzeigte (siehe **Abbildung 7**). Bis Ende 2023 hatten alle Mitgliedstaaten bis auf drei (Griechenland, Litauen und Spanien) einen nationalen Aktionsplan aufgestellt.

¹¹ Aktion 6 des **ersten Aktionsplans** sowie Empfehlungen im **zweiten** und **dritten** Aktionsplan der EU für die ökologische/biologische Landwirtschaft.

Abbildung 7 – Unterschiede bei der Annahme nationaler Aktionspläne



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben der geprüften Mitgliedstaaten, nationalen Aktionsplänen und der Studie "Assessment of agricultural and aquaculture policy responses to the organic F2F targets", Lampkin et al., 2024.

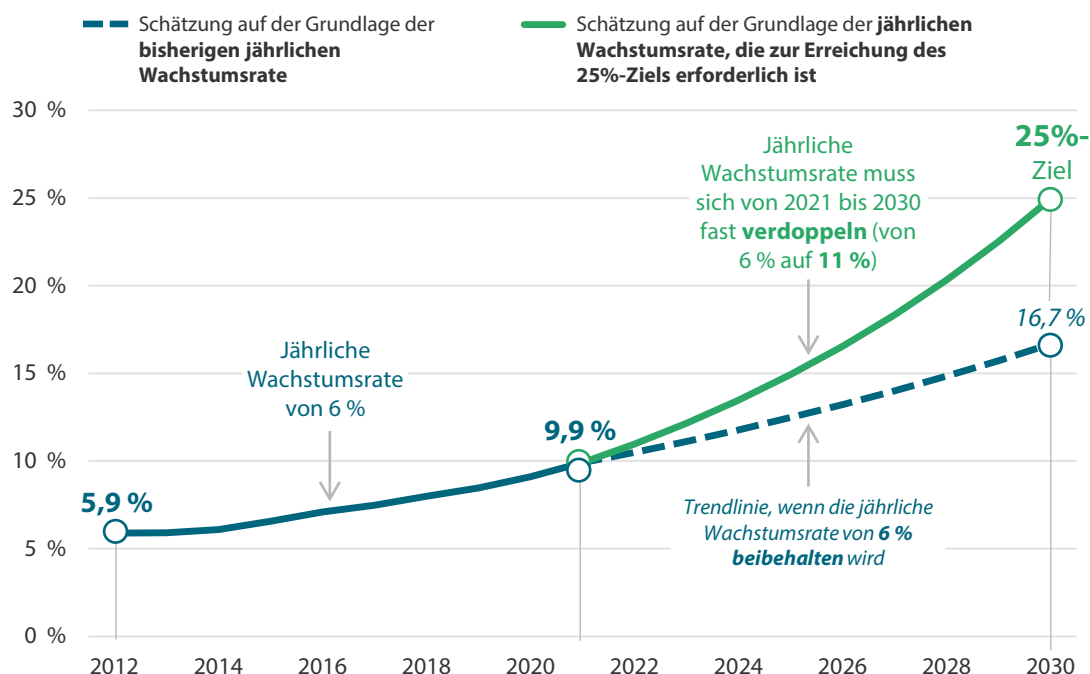
27 Im Jahr 2023 verfügte jeder der vier geprüften Mitgliedstaaten über einen Aktionsplan für den ökologischen/biologischen Sektor. Den im Rahmen der Prüfung konsultierten Sachverständigen und Interessenträgern zufolge sind die Auswirkungen dieser Aktionspläne auf den ökologischen/biologischen Sektor in Fällen, in denen dieser nicht ausreichend entwickelt ist, von entscheidender Bedeutung. Der Hof stellte Folgendes fest:

- In Polen wurden die Auswirkungen des Plans für 2014–2020 auf die Entwicklung des ökologischen/biologischen Sektors dadurch abgeschwächt, dass Ziele, klar festgelegte Aufgaben und Zuständigkeiten sowie eine Mittelzuweisung fehlten. Erst 2018 legten die polnischen Behörden Ziele und Zuständigkeiten für den Plan fest. Der Verbrauch ökologischer/biologischer Erzeugnisse und die damit erzielten Umsätze haben sich in Polen im Zeitraum 2014–2020 mehr als verdoppelt. Trotz dieses Anstiegs lag Polen damit am Ende des Zeitraums immer noch auf dem siebtletzten Platz.
- In Rumänien wurde der erste Aktionsplan erst im Mai 2023 verabschiedet, obwohl das Land im Zeitraum 2014–2022 bei der Bereitstellung von GAP-Mitteln für die Umstellung auf ökologische/biologische landwirtschaftliche Bewirtschaftungsverfahren bzw. deren Beibehaltung auf dem achten Platz lag. Im rumänischen Aktionsplan stellte der Hof die gleichen Schwachstellen fest wie im Falle von Polen.

28 Damit das 25%-Ziel bis 2030 erreicht werden kann, müsste sich die derzeitige Rate der Umstellung auf ökologische/biologische Bewirtschaftungsverfahren verdoppeln (siehe [Abbildung 8](#)). Ende 2023 hieß es in einem Bericht der Europäischen Umweltagentur, dass durch die derzeitigen politischen Maßnahmen und die öffentliche Förderung der Anteil der ökologischen/biologischen Landwirtschaft sehr wahrscheinlich zunehmen wird, jedoch nicht in dem für die Zielerreichung erforderlichen Umfang¹².

¹² EUA-Bericht 11/2023, [Monitoring report on progress towards the 8th EAP objectives 2023 edition](#), Dezember 2023, S. 70.

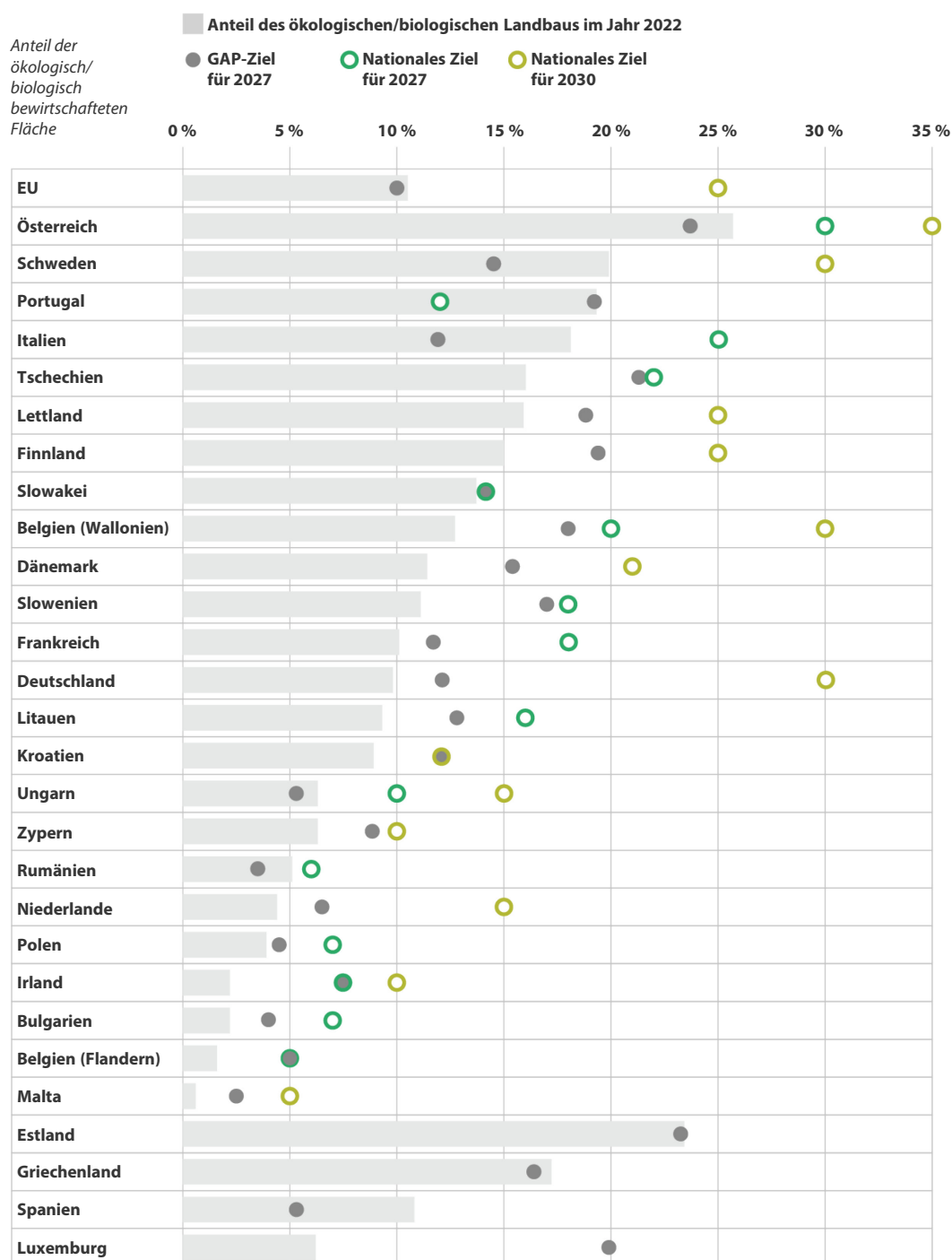
Abbildung 8 – Die Rate der Umstellung auf ökologische/biologische Bewirtschaftungsverfahren müsste sich verdoppeln, damit das 25%-Ziel bis 2030 erreicht wird



Quelle: Berechnungen des Europäischen Rechnungshofs auf der Grundlage von Daten von Eurostat und der GD AGRI.

29 Die Maßnahmen der Mitgliedstaaten sind für das Erreichen des für den ökologischen/biologischen Landbau festgelegten 25%-Ziels von entscheidender Bedeutung. Für den Zeitraum 2023–2027 mussten die Mitgliedstaaten ein Ziel im Hinblick auf die GAP-Ausgaben für den ökologischen/biologischen Landbau festlegen. Einige Länder ergänzten das GAP-Ziel, das ausschließlich mit GAP-Mitteln erreicht werden soll, durch ein nationales Ziel, das auch über den Markt für ökologische/biologische Erzeugnisse und/oder mittels einer zusätzlichen nationalen Finanzierung erreicht werden kann. Der Hof stellte fest, dass diese nationalen Ziele sehr unterschiedlich ambitioniert sind (siehe [Abbildung 9](#)).

Abbildung 9 – Große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei den nationalen Zielen für den ökologischen/biologischen Landbau



Hinweis: Luxemburg hat als nationales Ziel festgelegt, den Anteil des ökologischen/biologischen Landbaus bis 2025 auf 20 % zu erhöhen. Spanien gab an, dass mit dem derzeitigen Trend bis 2030 ein Anteil von 20 % erreichbar wäre, hat dies aber nicht als nationales Ziel festgelegt. In Portugal wurde 2017 für den ökologischen/biologischen Landbau ein Anteil von 12 % bis 2027 als nationales Ziel festgelegt, das seitdem nicht aktualisiert wurde. Im Falle von Österreich verwendete der Hof für den Anteil des ökologischen/biologischen Landbaus Daten von 2020.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der GAP-Strategiepläne, der nationalen Aktionspläne der Mitgliedstaaten und der Eurostat-Statistiken zur ökologischen Landwirtschaft 2022 (abgerufen am 25. Juni 2024).

30 In Bezug auf die nationalen Aktionspläne stellte der Hof fest, dass der bereits erreichte Entwicklungsstand des ökologischen/biologischen Sektors in den geprüften Mitgliedstaaten ein entscheidender Faktor ist, wenn die nationalen Ziele für den ökologischen/biologischen Landbau festgelegt werden. Auch die zusätzliche Bereitstellung nationaler Finanzmittel spielt eine wichtige Rolle (siehe **Kasten 1**).

Kasten 1

Die geprüften Mitgliedstaaten haben unterschiedliche Ziele für den ökologischen/biologischen Landbau festgelegt

Italien und Österreich legten in ihren GAP-Strategieplänen für 2027 mit 11,9 % bzw. 23,7 % ein niedrigeres Ziel fest als in ihren nationalen Plänen, in denen 25 % bzw. 30 % vorgesehen sind. Das zusätzliche Wachstum soll durch den bereits gut entwickelten Markt für ökologische/biologische Erzeugnisse in Österreich bzw. den schnell wachsenden Markt in Italien sowie durch zusätzliche nationale Finanzmittel erreicht werden.

Rumänien und Polen legten trotz einer hohen Zuweisung von EU-Mitteln für den ökologischen/biologischen Landbau mit 3,5 % bzw. 4,5 % ein niedriges GAP-Ziel fest. Im Falle von Rumänien stellte der Hof fest, dass das GAP-Ziel für den ökologischen/biologischen Landbau bereits im Jahr 2021 erreicht wurde.

31 Abgesehen von der Vergrößerung der ökologisch/biologisch bewirtschafteten Fläche können die Mitgliedstaaten den Ausbau des ökologischen/biologischen Sektors noch weiter unterstützen, indem sie zusätzliche nationale Ziele festlegen. Der Hof fand in 16 Mitgliedstaaten entsprechende Beispiele. Beispielsweise haben mehrere Mitgliedstaaten Ziele festgelegt, die sich auf die ökologische/biologische Produktion (acht Mitgliedstaaten), den Verbrauch ökologischer/biologischer Erzeugnisse in der Gemeinschaftsgastronomie (10 Mitgliedstaaten) und die Verarbeitung ökologischer/biologischer Erzeugnisse (vier Mitgliedstaaten) beziehen. Von den vier geprüften Mitgliedstaaten hatte nur Österreich ein zusätzliches Ziel festgelegt: Bis 2030 sollen in öffentlichen Kantinen 55 % ökologisch/biologisch erzeugte Lebensmittel verwendet werden.

Die Mitgliedstaaten haben bei der Programmplanung der GAP-Förderung die besonderen Bedürfnisse ihres ökologischen/biologischen Sektors nur teilweise berücksichtigt

32 In den vier geprüften Mitgliedstaaten war die GAP die Hauptfinanzierungsquelle für die nationalen Aktionspläne für die ökologische/biologische Landwirtschaft. Im Zeitraum 2014–2022 planten die Mitgliedstaaten ihre GAP-Ausgaben hauptsächlich über ihre nationalen oder regionalen Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums. Im Rahmen dieser Programme wurden

- die spezifischen Bedürfnisse der Agrarsektoren der Mitgliedstaaten ermittelt,
- Strategien mit Zielen und Vorgaben im Einklang mit den EU-Prioritäten für die Entwicklung des ländlichen Raums aufgestellt,
- Unterstützungsmaßnahmen zur Erreichung dieser Ziele und Vorgaben festgelegt.

33 Der Hof stellte fest, dass die vier geprüften Mitgliedstaaten in ihren Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums nur begrenzt auf die spezifischen Bedürfnisse ihres ökologischen/biologischen Sektors eingingen:

- Polen mit speziellem Verweis darauf, dass der ökologische/biologische Landbau als nachhaltige Form der Landwirtschaft weiter ausgebaut werden muss;
- Italien (Sizilien) mit der Festlegung des Ziels, die Integration der ökologischen/biologischen Produktion in die Versorgungskette zu fördern, indem der Marktzugang für ökologisch/biologisch produzierende Landwirte verbessert, ihre Position in der Wertschöpfungskette gestärkt und Innovation im ökologischen/biologischen Sektor gefördert wird.

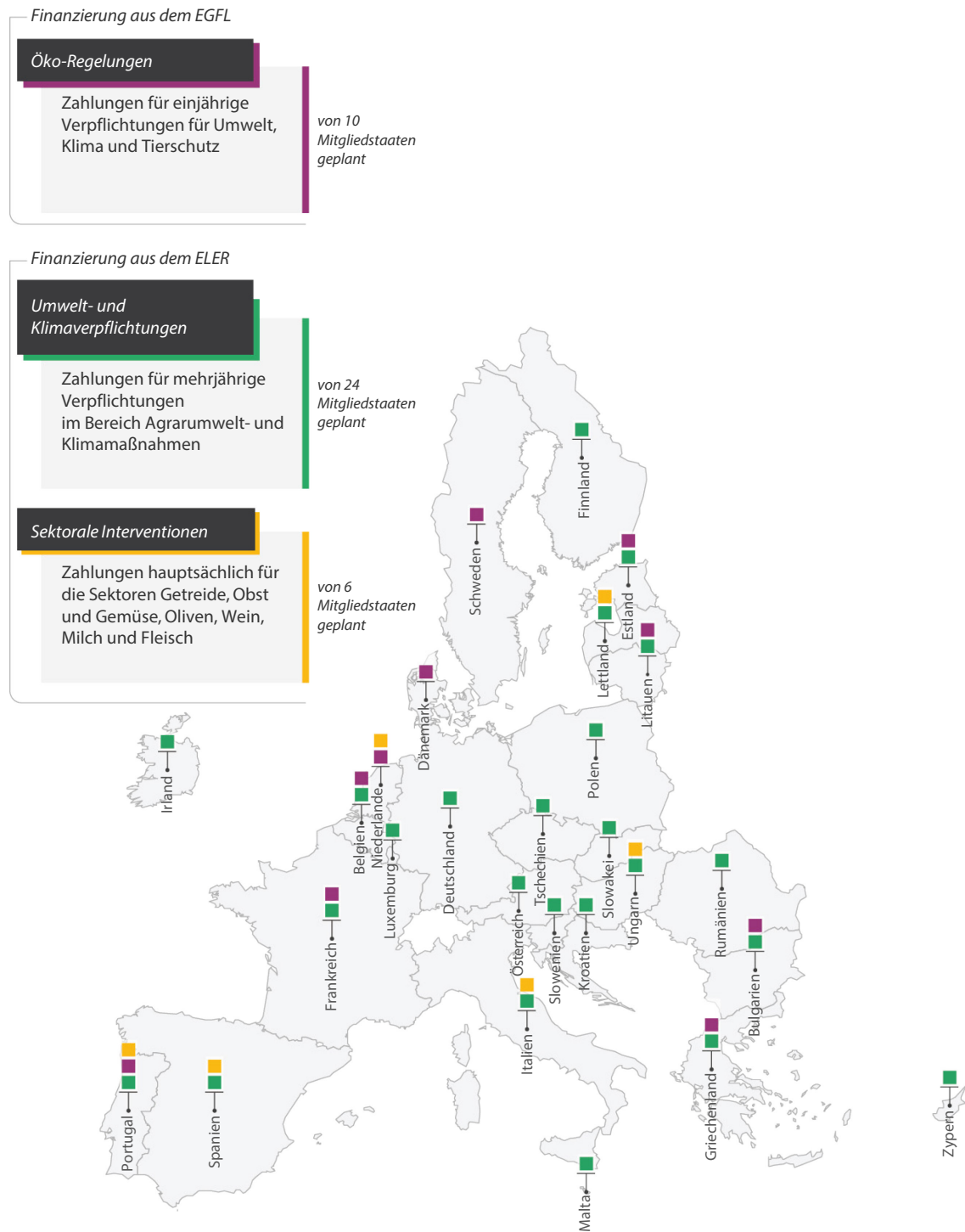
Alle vier Mitgliedstaaten nutzten die Förderung des ökologischen/biologischen Landbaus als Instrument, um im Einklang mit den EU-Prioritäten für die Entwicklung des ländlichen Raums auf allgemeinere Erfordernisse einzugehen, die den Schutz der Wasserressourcen, der biologischen Vielfalt und des Bodens bzw. die Verringerung der Treibhausgasemissionen betreffen.

34 Die Mitgliedstaaten hatten die Möglichkeit, in ihre Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums Teilprogramme zu Unterthemen aufzunehmen, in denen auf spezifische Bedürfnisse in Bereichen von besonderer Bedeutung oder in landwirtschaftlichen Sektoren mit starken Auswirkungen auf die Entwicklung des ländlichen Raums eingegangen wird. Der Hof stellte jedoch fest, dass keiner der 27 Mitgliedstaaten ein solches Teilprogramm zu einem Unterthema im Zusammenhang

mit dem ökologischen/biologischen Landbau bzw. Sektor in sein Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums aufgenommen hat.

35 In der GAP 2023–2027 sind für die Mitgliedstaaten drei Finanzierungsoptionen zur Bereitstellung der GAP-Förderung für den ökologischen/biologischen Landbau vorgesehen (siehe *Abbildung 10*). Der Hof stellte jedoch keine signifikante Änderung in der Art und Weise fest, wie die vier geprüften Mitgliedstaaten die Förderung für den ökologischen/biologischen Landbau im Zeitraum 2023–2027 geplant haben. Italien hat zusätzlich die Umstellung auf ökologische/biologische Bewirtschaftungsverfahren in bestimmten Sektoren (z. B. Olivenöl, Obst und Gemüse, Kartoffeln) als Förderbereich integriert. Es war jedoch noch zu früh, die Auswirkungen dieser zusätzlichen Finanzierungsoption auf die Entwicklung des ökologischen/biologischen Landbaus für diese pflanzlichen Erzeugnisse zu beurteilen.

Abbildung 10 – Die Mitgliedstaaten haben im Rahmen der GAP 2023–2027 drei Finanzierungsoptionen zur Förderung des ökologischen/biologischen Landbaus



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von [Organic farming in the EU – a decade of growth](#), Januar 2023.

Die Fläche hat zugenommen, aber es bleibt eine Herausforderung, die beim ökologischen/biologischen Landbau verfolgten Ziele in die GAP zu integrieren

36 Der Hof untersuchte, ob die GAP-Förderung für den ökologischen/biologischen Landbau von den Mitgliedstaaten wirksam eingesetzt wurde¹³, um sowohl die Umwelt- als auch die Marktziele des ökologischen/biologischen Landbaus zu unterstützen¹⁴. Er erwartete, dass in den geprüften Mitgliedstaaten

- die Mittel der GAP zum Umweltziel des ökologischen/biologischen Landbaus beigetragen haben;
- die Mittel der GAP zum Marktziel des ökologischen/biologischen Landbaus beigetragen haben;
- die Mittel der GAP dem Ausbau des ökologischen/biologischen Sektors dienen.

Die GAP-Förderung trug zu einer Vergrößerung der ökologisch/biologisch bewirtschafteten Fläche bei, aber die Umweltvorteile wurden nicht immer sichergestellt

37 Im Zeitraum 2014–2022 wurde der ökologische/biologische Landbau im Rahmen der GAP durch eine spezifische Maßnahme der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums¹⁵ unterstützt (in diesem Bericht als "GAP-Förderung für den ökologischen/biologischen Landbau" bezeichnet). Anders als im Zeitraum 2007–2013 wurde die GAP-Förderung für den ökologischen/biologischen Landbau von anderen Agrarumweltverpflichtungen abgekoppelt, um seine wachsende Bedeutung zu betonen.

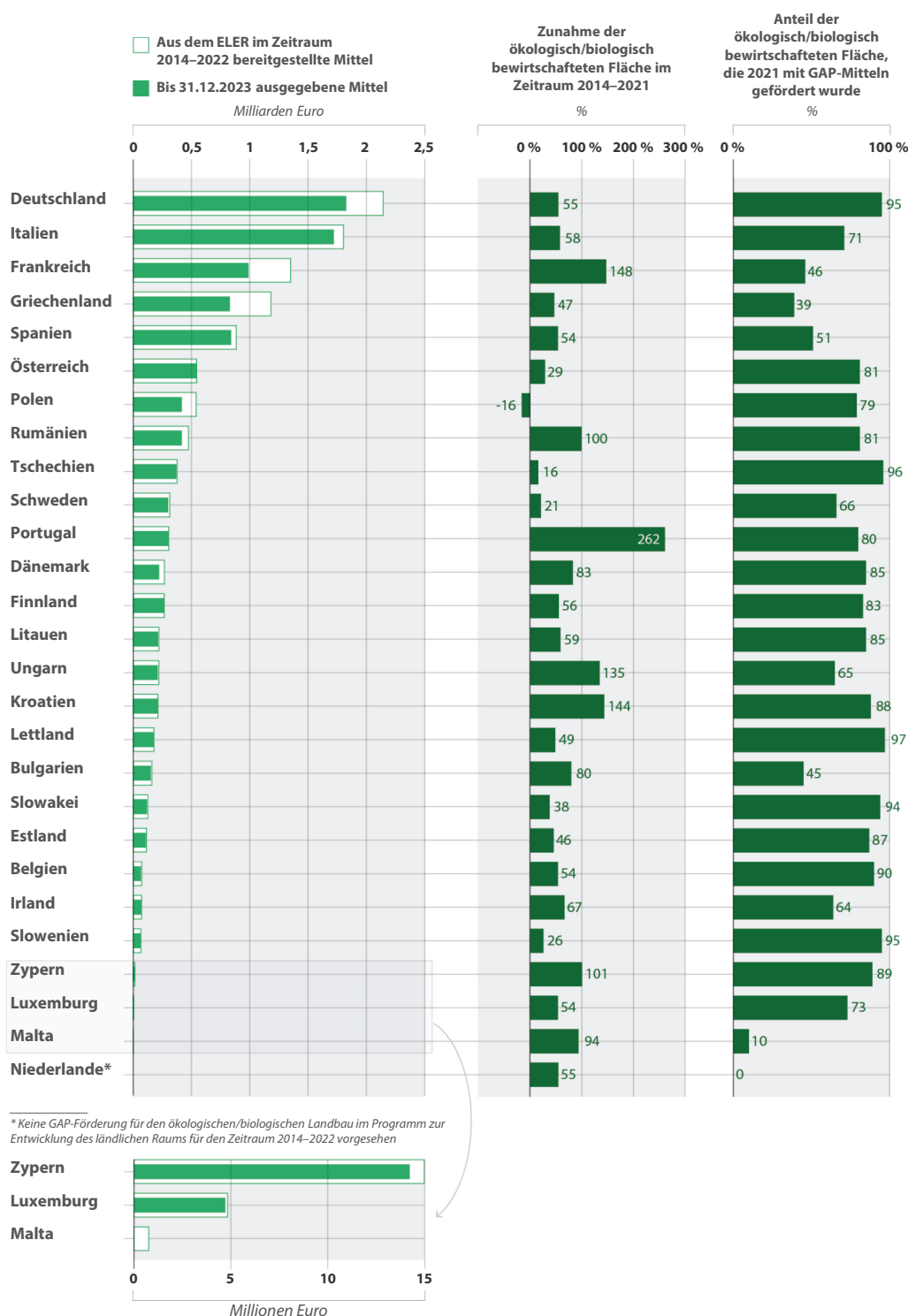
¹³ Kapitel 7 der [Verordnung \(EU, Euratom\) 2018/1046](#).

¹⁴ Erwägungsgründe 3 und 4 der [Verordnung \(EU\) 2018/848](#).

¹⁵ Artikel 29 der [Verordnung \(EU\) Nr. 1305/2013](#).

38 Die Förderung im Rahmen dieser Maßnahme wurde je Hektar förderfähiger landwirtschaftlicher Fläche für mehrjährige Verpflichtungen gewährt, ökologische/biologische landwirtschaftliche Bewirtschaftungsverfahren im Sinne der Öko-Verordnung einzuführen oder beizubehalten. Alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme der Niederlande nahmen die GAP-Förderung für den ökologischen/biologischen Landbau in ihre Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums auf, wobei Deutschland, Italien, Frankreich, Griechenland und Spanien zusammen 62 % der Gesamtmittelausstattung des ELER dafür bereitstellten (siehe [Abbildung 11](#)).

Abbildung 11 – Im Zeitraum 2014–2022 entfielen 62 % der GAP-Förderung für den ökologischen/biologischen Landbau auf fünf Mitgliedstaaten



Hinweis: Die Mittelausstattung des ELER schließt die zusätzliche Zuweisung aus dem Aufbauinstrument der EU (NGEU) ein, die den Mitgliedstaaten zur Erholung von der COVID-19-Krise für den Zeitraum 2021–2022 zur Verfügung gestellt wurde.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Finanzierungspläne in den Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, Stand: 31. Dezember 2023.

39 Im Jahr 2021 wurde für 69 % der fast 16 Millionen Hektar ökologisch/biologisch bewirtschafteter Fläche in der EU GAP-Förderung für den ökologischen/biologischen Landbau gewährt¹⁶. Der Anteil der geförderten Fläche stieg von 3,2 % im Jahr 2014 auf 6,9 % im Jahr 2021¹⁷. Die GAP-Förderung für den ökologischen/biologischen Landbau zielt hauptsächlich darauf ab, eine nachhaltige Landwirtschaft zu fördern und Umweltschutzanforderungen in die Politik zu integrieren¹⁸. Die Umweltvorteile dieser Maßnahme ergeben sich aus den Vorschriften der Öko-Verordnung (siehe [Abbildung 1](#)).

40 Eine der wichtigsten Bewirtschaftungsmethoden des ökologischen/biologischen Landbaus ist die Fruchtfolge, mit der zu Bodenfruchtbarkeit und -gesundheit beigetragen und die Bekämpfung von Schädlingen und Krankheiten unterstützt wird. Nach der Öko-Verordnung sind ökologisch/biologisch produzierende Landwirte verpflichtet, eine mehrjährige Fruchtfolge einzuhalten und Leguminosen und andere Gründüngungspflanzen in den Fruchtfolgeplan aufzunehmen¹⁹. Da der Begriff der Fruchtfolge in der Verordnung nicht definiert ist, können die Mitgliedstaaten zusätzliche nationale Bestimmungen zur Umsetzung dieser Praxis erlassen. Von den vier geprüften Mitgliedstaaten hatte nur Italien eine solche Definition festgelegt.

41 Von den 26 Landwirten, die der Hof in den vier geprüften Mitgliedstaaten besuchte, hatten neun Landwirte über mehrere Jahre hinweg auf derselben Parzelle dieselbe Kulturpflanze angebaut oder keine Leguminosen oder anderen Gründüngungspflanzen genutzt. Die Nichteinhaltung einer angemessenen Fruchtfolge führte in einigen Fällen dazu, dass verstärkt externe Produktionsmittel wie im Handel bezogene organische Dünger und Pestizide eingesetzt wurden, was dem Grundsatz zuwiderläuft, die Verwendung solcher Produktionsmittel im ökologischen/biologischen Landbau zu beschränken.

¹⁶ Berechnet vom Europäischen Rechnungshof auf der Grundlage von [Eurostat-Daten für 2021](#) und Angaben im [Datenportal der GD AGRI](#).

¹⁷ Berechnet vom Europäischen Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben im [Datenportal der GD AGRI](#).

¹⁸ Erwägungsgrund 4 der [Verordnung \(EU\) 2018/848](#).

¹⁹ Artikel 12 Absatz 1 der [Verordnung \(EG\) Nr. 834/2007](#) und Anhang II Teil I Nummern 1.9 und 1.10 der [Verordnung \(EU\) 2018/848](#).

42 Landwirte, die ökologische/biologische Tierhaltung betreiben, müssen gemäß den dafür geltenden Vorschriften hohe Tierschutzstandards einhalten. Zu diesen Standards gehört, jegliches Leiden von Tieren zu vermeiden. Wenn die Mitgliedstaaten es als erforderlich erachten, können sie Landwirten Ausnahmen von bestimmten Tierschutzvorschriften gewähren, die jedoch auf ein Mindestmaß beschränkt und gegebenenfalls zeitlich begrenzt sein müssen²⁰. Der Hof stellte fest, dass ökologisch/biologisch produzierende Landwirte in Österreich, Polen und Italien im geprüften Zeitraum über viele Jahre hinweg auf nationaler Ebene von Allgemeingenehmigungen im Bereich des Tierschutzes profitierten (siehe **Kasten 2**). Landwirte, die solche Genehmigungen in Anspruch nahmen, konnten GAP-Förderung für den ökologischen/biologischen Landbau erhalten.

Kasten 2

Gewährung von GAP-Förderung für den ökologischen/biologischen Landbau trotz Nichteinhaltung der Tierschutzvorschriften

Ab 2015 konnten Landwirte in Österreich, die ökologische/biologische Tierhaltung betreiben, für bestimmte Haltungsmethoden eine Allgemeingenehmigung in Anspruch nehmen. Unter dieser Genehmigung war es Landwirten erlaubt, Hörner, Schwänze oder Zähne bei Tieren zu entfernen, ihnen keine Freilandflächen zugänglich zu machen und in kleinen Betrieben Anbindehaltung zu betreiben. Nach Prüfungen in den Jahren 2017 und 2019 forderte die Kommission GAP-Mittel in Höhe von 16,4 Millionen Euro zurück, deren Zahlung an ökologische/biologische Tierhaltungsbetriebe sie wegen der Nichteinhaltung von Tierschutzbestimmungen als unrechtmäßig beurteilte. Im Jahr 2021 wurden diese Allgemeingenehmigungen in Österreich abgeschafft.

Der Hof stellte fest, dass in Italien (seit 2009) und Polen (seit 2015) ähnliche Allgemeingenehmigungen für die Anbindehaltung von Tieren in kleinen Betrieben erteilt worden sind. Während Polen diese Genehmigung im Jahr 2022 aufhob, wird sie in Italien weiterhin angewendet.

Die Kommission ist dafür zuständig zu überwachen, wie die Mitgliedstaaten die Genehmigungen im ökologischen/biologischen Landbau anwenden. In der Öko-Verordnung ist jedoch nicht vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten die Kommission über Allgemeingenehmigungen für die Anbindehaltung von Tieren in kleinen Betrieben oder für Verstümmelungspraktiken unterrichten müssen. Der Kommission waren diese Fälle daher nicht bekannt.

²⁰ Artikel 22 der [Verordnung \(EG\) Nr. 834/2007](#).

43 In der Öko-Verordnung ist eine Reihe freiwilliger Grundsätze für den ökologischen/biologischen Landbau festgelegt, darunter der Erhalt von Landschaftselementen, die verantwortungsvolle Nutzung natürlicher Ressourcen und der begrenzte Einsatz externer Produktionsmittel. Die Mitgliedstaaten können die positiven Auswirkungen auf die Umwelt verstärken, indem sie diese Grundsätze in die GAP-Förderung für den ökologischen/biologischen Landbau einbeziehen (siehe **Abbildung 1**). In den vier geprüften Mitgliedstaaten stellte der Hof fest, dass Grundsätze des ökologischen/biologischen Landbaus bei der Maßnahme nur selten berücksichtigt wurden. Er fand jedoch zwei Beispiele für bewährte Verfahren in Österreich und Polen (siehe **Kasten 3**).

Kasten 3

Beispiele für zusätzliche Umweltbestimmungen im Rahmen der GAP-Förderung für den ökologischen/biologischen Landbau

In Österreich wurde ein Teil der für die Maßnahme bereitgestellten Mittel an ökologisch/biologisch produzierende Landwirte gezahlt, die sich freiwillig zum Erhalt von Dauergrünland und Landschaftselementen in ihren Betrieben verpflichteten.

In Polen ist der Erhalt von Grünland und Landschaftselementen für alle ökologisch/biologisch produzierenden Landwirte eine Fördervoraussetzung.

Die Mitgliedstaaten haben nicht immer sichergestellt, dass die GAP-Förderung für den ökologischen/biologischen Landbau zu ökologischer/biologischer Produktion führt

44 Nach der Öko-Verordnung sollte der ökologische/biologische Landbau darauf abzielen, eine reiche Vielfalt an Lebensmitteln zu erzeugen, die der Nachfrage der Verbraucher nach Erzeugnissen entsprechen, deren Herstellung der Umwelt, der menschlichen Gesundheit, der Pflanzengesundheit sowie der Gesundheit und dem Wohlbefinden der Tiere nicht abträglich ist²¹. Im Zeitraum 2014–2022 sollten mit der GAP-Förderung für den ökologischen/biologischen Landbau die Zusatzkosten und Einkommensverluste ausgeglichen werden, die Landwirten durch die Umstellung von konventionellem auf ökologischen/biologischen Landbau entstanden sind. Ökologisch/biologisch produzierende Landwirte mussten keine

²¹ Erwägungsgrund 1 und Artikel 3 der [Verordnung \(EG\) Nr. 834/2007](#).

ökologischen/biologischen Erzeugnisse herstellen, um eine solche Förderung zu erhalten.

45 Um eine Förderung nichtproduktiver Flächen zu vermeiden, verpflichteten Österreich, Polen und Italien die Landwirte dazu, auf geförderten Parzellen einen Output zu erzielen, z. B. indem sie darauf angebaute Kulturen ernten oder Gras als Tierfutter verwenden. In Polen führte diese Anforderung zu einer Steigerung der ökologischen/biologischen Produktion (siehe **Kasten 4**). In Italien (Sizilien) werden Landwirte, die ihre Produktion als ökologisch/biologisch verkaufen, seit 2023 bei der Vergabe von EU-Mitteln bevorzugt.

Kasten 4

In Polen trugen die geänderten Bedingungen der GAP-Förderung für den ökologischen/biologischen Landbau zur Steigerung der ökologischen/biologischen Produktion bei

















Polen hat in seinem Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums 2014–2022 für Landwirte, die GAP-Förderung erhalten, die Verpflichtung eingeführt, auf den ökologisch/biologisch zu bewirtschaftenden Parzellen landwirtschaftliche Erzeugnisse zu produzieren (z. B. Gras entweder als Viehfutter zu verwenden oder zu verkaufen oder Obst zu ernten). Diese wichtige Änderung der Förderbedingungen führte zwischen 2015 und 2019 zu einem Rückgang der ökologisch/biologisch bewirtschafteten Fläche. Parallel dazu nahm die ökologische/biologische Produktion weiter zu. Seit 2021 haben in Polen sowohl die ökologisch/biologisch bewirtschaftete Fläche als auch die ökologische/biologische Produktion erheblich zugenommen.

46 Im Jahr 2020 wurden in der EU fast 60 % der ökologisch/biologisch bewirtschafteten Fläche als Dauergrünland und zum Anbau von Futtermitteln genutzt. Die ökologische/biologische Tierhaltung jedoch ist weiterhin ein Nischenmarkt in der EU. Im Jahr 2020 machten Rinder in ökologischer/biologischer Haltung in der EU nur 6 % des Gesamtbestands aus, bei Geflügel und Schweinen lag der entsprechende Anteil bei 3,6 % bzw. 1 %²². Da die GAP-Förderung für den ökologischen/biologischen Landbau flächenbezogen erfolgt, bleibt der Markt der Hauptanreiz für die Umstellung landwirtschaftlicher Viehbetriebe auf den ökologischen/biologischen Landbau.

²² Kommission, [Organic farming in the EU – a decade of growth](#) (Kurzbericht zum Agrarmarkt), Januar 2023, S. 6.

47 In Rumänien stellte der Hof fest, dass sich die als Grünland und für Futterpflanzen genutzte ökologische/biologische Anbaufläche im Zeitraum 2014–2021 mehr als verdoppelte, während die Zahl der ökologisch/biologisch gehaltenen Weidetiere um 75 % zurückging. Im Rahmen der Maßnahme für den ökologischen/biologischen Landbau wurden fast 100 % des ökologisch bewirtschafteten Grünlands in Rumänien gefördert, ohne dass Anreize für die ökologische/biologische Tierhaltung bestanden. Im Gegensatz dazu haben Italien und Österreich entsprechende Anreize in diese Maßnahme aufgenommen (siehe [Abbildung 12](#)).

Abbildung 12 – Anreize für die ökologische/biologische Tierhaltung im Rahmen der GAP-Förderung für den ökologischen/biologischen Landbau

	GRÜNLAND	FUTTERPFLANZEN	
 konventionell  ökologisch/biologisch	 bei ökologischer/biologischer Tierhaltung mehr als dreimal so hohe Zahlungen für Grünland und Futterpflanzen	  X3	ÖSTERREICH
	 X3		
 	 Zahlungen für Grünland nur bei ökologischer/biologischer Tierhaltung	 bei ökologischer/biologischer Tierhaltung zweimal so hohe Zahlungen für Futtermittel	ITALIEN Sizilien
	 X2		
 	 Zahlungen für Grünland nur bei ökologischer/biologischer Tierhaltung	 bei ökologischer/biologischer Tierhaltung um 30 % höhere Zahlungen für Futtermittel	ITALIEN Kampanien
	 +30 %		

**In Kampanien war dieser Anreiz in den ersten zwei Jahren nach der Umstellung auf ökologischen/biologischen Landbau auf Rinder und Büffel beschränkt*

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums.

48 Ökologisch/biologisch produzierende Landwirte sind verpflichtet, bei der Aussaat ihrer Kulturen ökologisch/biologisch erzeugtes Saatgut zu verwenden²³. Ist kein ökologisch/biologisch erzeugtes Saatgut auf dem Markt erhältlich, können die Landwirte eine Ausnahmegenehmigung für die Verwendung von nicht ökologischem/biologischem Saatgut beantragen²⁴. In einer von der EU finanzierten Studie aus dem Jahr 2021²⁵ wurde geschätzt, dass die ökologisch/biologisch produzierenden Landwirte in der EU zwischen 23 % (bei Hafer) und 75 % (bei Karotten) ihres Saatguts aus nicht ökologischer/biologischer Erzeugung kaufen.

49 Die Nachfrage nach ökologisch/biologisch erzeugtem Saatgut kann für ökologisch/biologisch produzierende Landwirte in der EU ein zusätzlicher wirtschaftlicher Anreiz sein, solches Saatgut zu produzieren. Dennoch war es in allen vier geprüften Mitgliedstaaten gängige Praxis, Ausnahmeregelungen für die Verwendung von nicht ökologisch/biologisch erzeugtem Saatgut zu erhalten. Im geprüften Zeitraum nahm die Zahl der Ausnahmeregelungen in den vier geprüften Mitgliedstaaten im Allgemeinen proportional zur ökologisch/biologisch bewirtschafteten Fläche zu.

50 Während die Mitgliedstaaten seit 2009 dazu verpflichtet sind, eine Datenbank zu führen, in der die in ihrem Hoheitsgebiet verfügbaren Sorten von ökologisch/biologisch erzeugtem Saatgut erfasst sind²⁶, müssen die Saatgutlieferanten keine entsprechenden Daten bereitstellen. In Rumänien und Italien stellte der Hof fest, dass diese Datenbanken veraltet oder statisch waren oder nur sehr wenige Einträge enthielten.

51 Seit 2009 übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission jährlich Informationen über die Verwendung von konventionellem Saatgut im ökologischen/biologischen Landbau, einschließlich der Pflanzensorten und der von den Landwirten benötigten Mengen. Nach Angaben der Kommission wurden diese Informationen genutzt, um die Verwendung von EU-Forschungsgeldern besser zu planen und so die Verfügbarkeit von ökologisch/biologisch erzeugtem Saatgut zu verbessern. Im Rahmen der genannten

²³ Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe i der [Verordnung \(EG\) Nr. 834/2007](#) und Anhang II Teil I Nummer 1.8.1 der [Verordnung \(EU\) 2018/848](#).

²⁴ Artikel 22 der [Verordnung \(EG\) Nr. 834/2007](#) und Anhang II Teil I Nummer 1.8.5.1 der [Verordnung \(EU\) 2018/848](#).

²⁵ Projekt LIVESEED, [The state of organic seed in Europe](#), 2021, S. 23.

²⁶ Artikel 48 der [Verordnung \(EG\) Nr. 889/2008](#).

EU-finanzierten Studie aus dem Jahr 2021²⁷ (siehe Ziffer 48) erfolgte auch eine Befragung von 839 Landwirten in 17 Mitgliedstaaten, die ergab, dass es für 60 % der Landwirte schwierig ist, an die örtlichen Bedingungen angepasstes Saatgut aus ökologischer/biologischer Produktion zu beschaffen.

Die Mitgliedstaaten haben die GAP-Mittel nicht gezielt genug eingesetzt, um den Ausbau des ökologischen/biologischen Sektors voranzubringen

52 In einem gut entwickelten Markt für ökologische/biologische Erzeugnisse können ökologisch/biologisch produzierende Landwirte durch einen Preisaufschlag belohnt werden. In ihrer 2021 vorgenommenen Bewertung der Auswirkungen der GAP auf die natürlichen Ressourcen betonte die Kommission, dass Landwirte in erster Linie durch wirtschaftliche Perspektiven auf dem Markt und nicht durch Umweltüberlegungen dazu bewegt werden, ihre Produktion auf den ökologischen/biologischen Landbau umzustellen.

53 Seit 2014 hält die Kommission die Mitgliedstaaten dazu an, in ihren Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums noch andere GAP-Fördermaßnahmen²⁸ dafür zu nutzen, die Gesamtentwicklung des ökologischen/biologischen Sektors sicherzustellen und so die Unterstützung der EU für den ökologischen/biologischen Landbau wirksamer zu machen. Sie gab jedoch nur wenig Orientierungshilfe, wie dabei vorgegangen werden könnte. Erst 2022 wurde eine Themengruppe zur GAP eingerichtet, in der sich die Mitgliedstaaten über bewährte Verfahren dahin gehend austauschen können, wie durch den Einsatz von GAP-Mitteln die Position ökologisch/biologisch produzierender Landwirte in der Wertschöpfungskette gestärkt werden kann²⁹.

54 In ihren Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums für den Zeitraum 2014–2022 konnten die Mitgliedstaaten den ökologischen/biologischen Sektor im Rahmen mehrerer ELER-Maßnahmen unterstützen (siehe *Abbildung 13*). Der Hof stellte fest, dass in allen vier geprüften Mitgliedstaaten entweder für ökologisch/biologisch produzierende Landwirte oder für den ökologischen/biologischen Sektor Bestimmungen eingeführt wurden, die unter andere

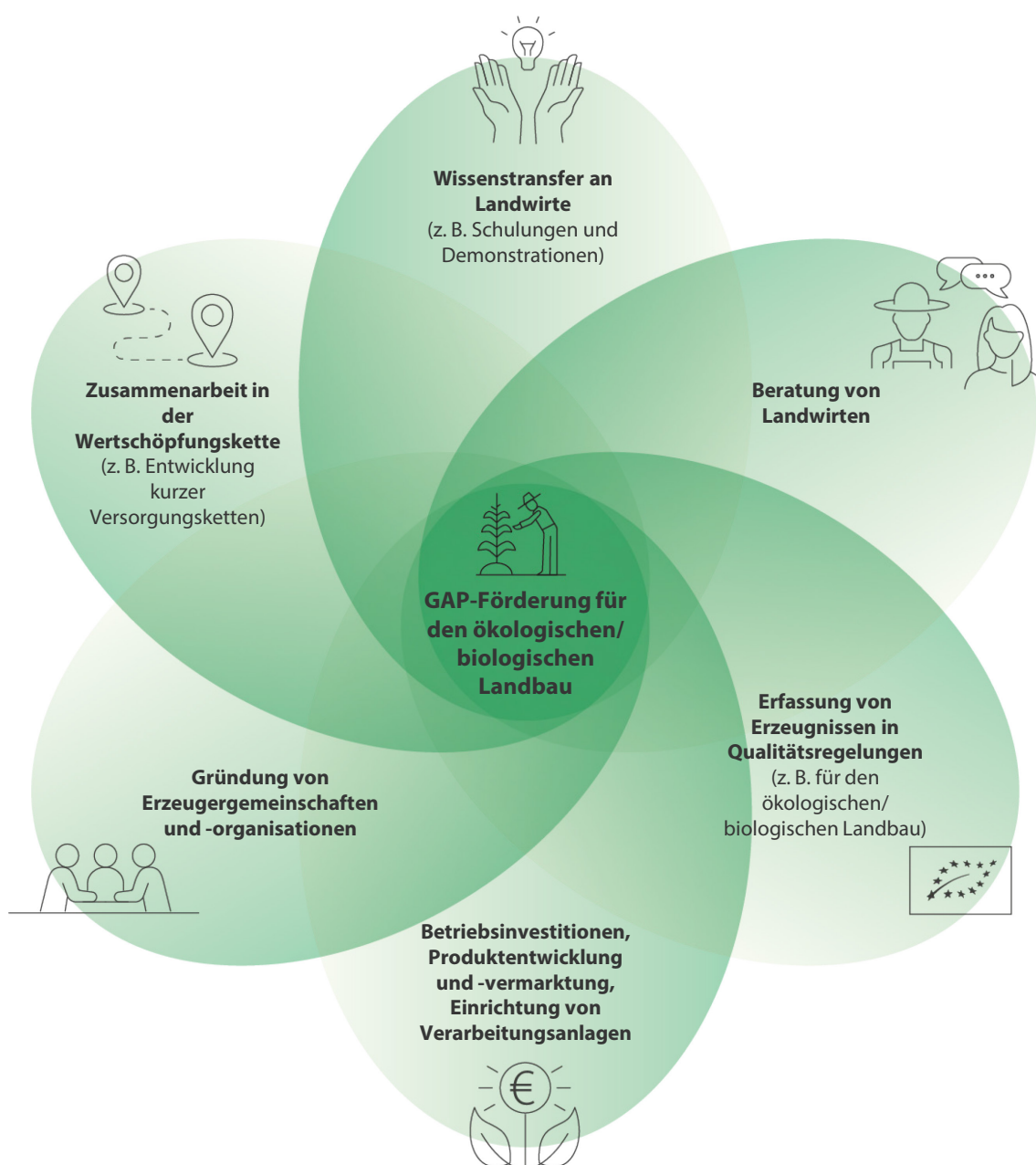
²⁷ Projekt LIVESEED, *The state of organic seed in Europe*, 2021, S. 23.

²⁸ Leitlinien der Kommission an die Mitgliedstaaten über die GAP-Förderung für den ökologischen/biologischen Landbau.

²⁹ Europäisches GAP-Netz, *Strengthening the position of farmers in the organic food supply chain*.

GAP-Maßnahmen als die Förderung des ökologischen/biologischen Landbaus fielen. Die geprüften Mitgliedstaaten konnten jedoch keine Aussage dazu treffen, ob diese Bestimmungen den Unternehmen im ökologischen/biologischen Sektor einen Vorteil beim Zugang zu finanzieller Unterstützung verschafften. Die Auswirkungen der im Rahmen dieser Maßnahmen bereitgestellten Förderung für den ökologischen/biologischen Sektor wurden von den geprüften Mitgliedstaaten weder überwacht noch bewertet.

Abbildung 13 – Es standen weitere Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums für die Unterstützung des ökologischen/biologischen Sektors zur Verfügung



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben der Kommission.

55 Alle vier Mitgliedstaaten wiesen auf die Notwendigkeit hin, ökologisch/biologisch produzierende Landwirte beim Aufbau von Wissen durch spezielle Schulungen, durch Beratungsdienste oder mit Demonstrationsbetrieben zu unterstützen. In Rumänien und Polen sahen die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zusammenhang mit diesen Maßnahmen spezielle Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen vor, die sich an ökologisch/biologisch produzierende Landwirte richten. Allerdings kamen die Landwirte in Rumänien nicht in den Genuss solcher spezifischen Schulungen oder Beratungsdienste, da zu der Aufforderung keine Vorschläge von Ausbildern oder Beratern eingingen. In Polen werden die beiden Maßnahmen erst seit 2022 durchgeführt.

56 In einem [Bericht von 2014 zur Evaluierung](#) der EU-Rechtsvorschriften für den ökologischen/biologischen Landbau wird auf ein deutliches Potenzial für sozioökonomische Vorteile hingewiesen, wenn es gelingt, die Bemühungen zum Ausbau des ökologischen/biologischen Landbaus auf kleine landwirtschaftliche Betriebe in benachteiligten ländlichen Gebieten auszurichten. Kleinlandwirte stehen bei der Umstellung auf den ökologischen/biologischen Landbau jedoch vor Hindernissen wie der finanziellen Belastung durch Zertifizierungs- und Inspektionskosten und dem Verwaltungsaufwand für die gemäß der Öko-Verordnung erforderliche detaillierte Buchführung³⁰. Ökologisch/biologisch bewirtschaftete landwirtschaftliche Betriebe in der EU sind im Durchschnitt zweieinhalbmal so groß (41 ha) wie konventionelle Betriebe (16 ha)³¹.

57 Damit Kleinlandwirte diese Hindernisse bewältigen können, werden in Österreich, Italien und Polen die Inspektions- und Zertifizierungskosten in den ersten fünf Jahren der ökologischen/biologischen Bewirtschaftung im Rahmen der Förderung von Qualitätsregelungen übernommen. In Rumänien wurden diese Ausgaben als Transaktionskosten eingestuft und im Rahmen der GAP-Förderung für den ökologischen/biologischen Landbau berücksichtigt. Um die Umstellung auf den ökologischen/biologischen Landbau für kleinere Betriebe attraktiver zu machen, hat Polen zudem die an Betriebe mit mehr als 50 Hektar Anbaufläche gezahlte GAP-Förderung für den ökologischen/biologischen Landbau um bis zu 60 % gekürzt. Allerdings führten diese Kürzungen für größere Betriebe nicht zu den erwarteten Ergebnissen bei kleineren Betrieben.

³⁰ Kommission, "Impact assessment accompanying the document Proposal for a Regulation on organic production and labelling of organic products", [SWD\(2014\) 65 final](#), 2014.

³¹ Kommission, [Organic farming in the EU – a decade of growth](#) (Kurzbericht zum Agrarmarkt), 2023.

58 Seit 2022 sieht die Öko-Verordnung³² für Kleinlandwirte die Möglichkeit vor, durch eine Gruppensertifizierung ihre Kosten zu senken. Trotz der großen Anzahl von Kleinlandwirten, insbesondere in Polen und Rumänien, wurde diese Möglichkeit jedoch von keinem der vier geprüften Mitgliedstaaten genutzt. Der Hauptgrund, weshalb sich Landwirte nicht für die Gruppensertifizierung entscheiden, sind die Unklarheiten in Bezug auf Rechtsstatus und Definitionen³³.

59 Die Mitgliedstaaten könnten ökologisch/biologisch produzierende Landwirte noch stärker unterstützen, indem sie ihnen GAP-Förderung für die Modernisierung ihrer Betriebe, den Bau von Lagereinrichtungen oder den Kauf geeigneter Maschinen für den ökologischen/biologischen Landbau bereitstellen. Keiner der geprüften Mitgliedstaaten hat im Rahmen der Maßnahme für Investitionen Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen veröffentlicht, die speziell an Unternehmen im ökologischen/biologischen Sektor gerichtet waren. Jedoch erhielten ökologisch/biologisch produzierende Landwirte in allen geprüften Mitgliedstaaten bevorzugten Zugang zu Fördermitteln – mit unterschiedlichen Ergebnissen (siehe **Kasten 5**). Die geprüften Mitgliedstaaten vergaben auch zusätzliche Wertungspunkte für Projekte, die darauf abzielten, die Zusammenarbeit zwischen ökologisch/biologisch produzierenden Landwirten zu fördern, die Verarbeitung ökologischer/biologischer Erzeugnisse weiterzuentwickeln oder kurze Versorgungsketten für sie einzurichten.

Kasten 5

Der bevorzugte Zugang ökologisch/biologisch produzierender Landwirte zu Investitionsförderung führte zu unterschiedlichen Ergebnissen

Österreich und Rumänien gewährten ökologisch/biologisch produzierenden Landwirten für Investitionen in ihren Betrieben einen erhöhten Kofinanzierungssatz von 5 % bzw. 20 %. Den Behörden lagen keine Informationen über die Auswirkungen dieser Maßnahme auf die betreffenden Landwirte vor. In Rumänien konnten auch andere Kategorien von Landwirten den erhöhten Kofinanzierungssatz in Anspruch nehmen, wodurch der Anreiz, die Produktion stärker auf den ökologischen/biologischen Landbau umzustellen, verwässert wurde.

³² Artikel 36 der [Verordnung \(EU\) 2018/848](#).

³³ [FAQ zur Öko-Verordnung](#) (in englischer Sprache).

In Polen schloss die Förderung für Betriebsmodernisierungen jegliche Investitionen im Bereich der Geflügelzucht aus, es sei denn, die Umstellung auf den ökologischen/biologischen Landbau war bereits erfolgt oder geplant. Zwischen 2014 und 2022 hat sich der Bestand an ökologisch/biologisch gehaltenem Geflügel mehr als verdreifacht.

In Italien (Sizilien) erhielten ökologisch/biologisch produzierende Landwirte zusätzliche Wertungspunkte bei der Auswahl von Projekten, die EU-Förderung für Betriebsinvestitionen erhalten sollten. Da jedoch ausreichend Mittel zur Verfügung standen, wurden für alle zulässigen Anträge Fördermittel bewilligt, sodass ökologisch/biologisch produzierende Landwirte keine Vorteile hatten.

Unzureichende Daten erschweren eine solide Politikgestaltung für den ökologischen/biologischen Sektor

60 Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten ein geeignetes und zuverlässiges System zur Überwachung und Bewertung der GAP-Ausgaben für den ökologischen/biologischen Landbau³⁴ einrichten und sicherstellen, dass die Politikgestaltung auf ausreichende Daten über den ökologischen/biologischen Sektor gestützt werden kann³⁵. Der Hof erwartete, dass

- der eingerichtete Überwachungs- und Bewertungsrahmen angemessene Informationen über die Ergebnisse der GAP-Förderung für den ökologischen/biologischen Landbau und deren Auswirkungen auf die Erreichung der GAP-Ziele geliefert hatte;
- die Kommission ergänzend zum Überwachungs- und Bewertungsrahmen andere verfügbare Datenquellen genutzt hatte;
- die Kommission zur Unterstützung der Politikgestaltung die Verfügbarkeit und Relevanz von Daten über den ökologischen/biologischen Sektor sichergestellt hatte.

³⁴ Durchführungsverordnungen (EU) Nr. 834/2014 und (EU) Nr. 808/2014 der Kommission.

³⁵ Erwägungsgrund 36 der Verordnung (EG) Nr. 834/2007.



Die Auswirkungen der GAP-Förderung für den ökologischen/biologischen Landbau können nicht bewertet werden

61 Mit der finanziellen Unterstützung des ökologischen/biologischen Landbaus soll zu dem allgemeinen Ziel der GAP beigetragen werden³⁶, die natürlichen Ressourcen in der EU nachhaltig zu bewirtschaften und eine nachhaltige Klimastrategie zu verfolgen, indem

- Umweltvorteile geschaffen werden;
- indirekt dazu beigetragen wird, das Einkommen der Landwirte zu erhöhen, die Erwartungen der Verbraucher zu erfüllen und die landwirtschaftliche Vielfalt zu erhalten.

62 Ob diese Ziele mit der für den ökologischen/biologischen Landbau bereitgestellten Förderung erreicht wurden, beurteilte die Kommission anhand des gemeinsamen Überwachungs- und Bewertungsrahmens³⁷ (*common monitoring and evaluation framework*, CMEF) für die GAP. Die im CMEF für den ökologischen/biologischen Landbau festgelegten Indikatoren sind in **Abbildung 14** dargestellt.

Abbildung 14 – Indikatoren für den ökologischen/biologischen Landbau im Rahmen der GAP 2014–2022

Output	Ergebnis	Kontext
 Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben	 Kein Ergebnisindikator	 Landwirtschaftliche Fläche mit ökologischem/biologischem Landbau insgesamt
 Anzahl der Betriebe/Landwirte, die GAP-Förderung für den ökologischen/biologischen Landbau erhalten		
 Fläche insgesamt, für die GAP-Förderung für den ökologischen/biologischen Landbau gewährt wird		

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Durchführungsverordnungen (EU) Nr. 834/2014 und (EU) Nr. 808/2014.

³⁶ GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, [Technical handbook on the monitoring and evaluation framework of the Common Agricultural Policy 2014-2020](#), 2017, S. 14.

³⁷ Durchführungsverordnungen (EU) Nr. 834/2014 und (EU) Nr. 808/2014 der Kommission.

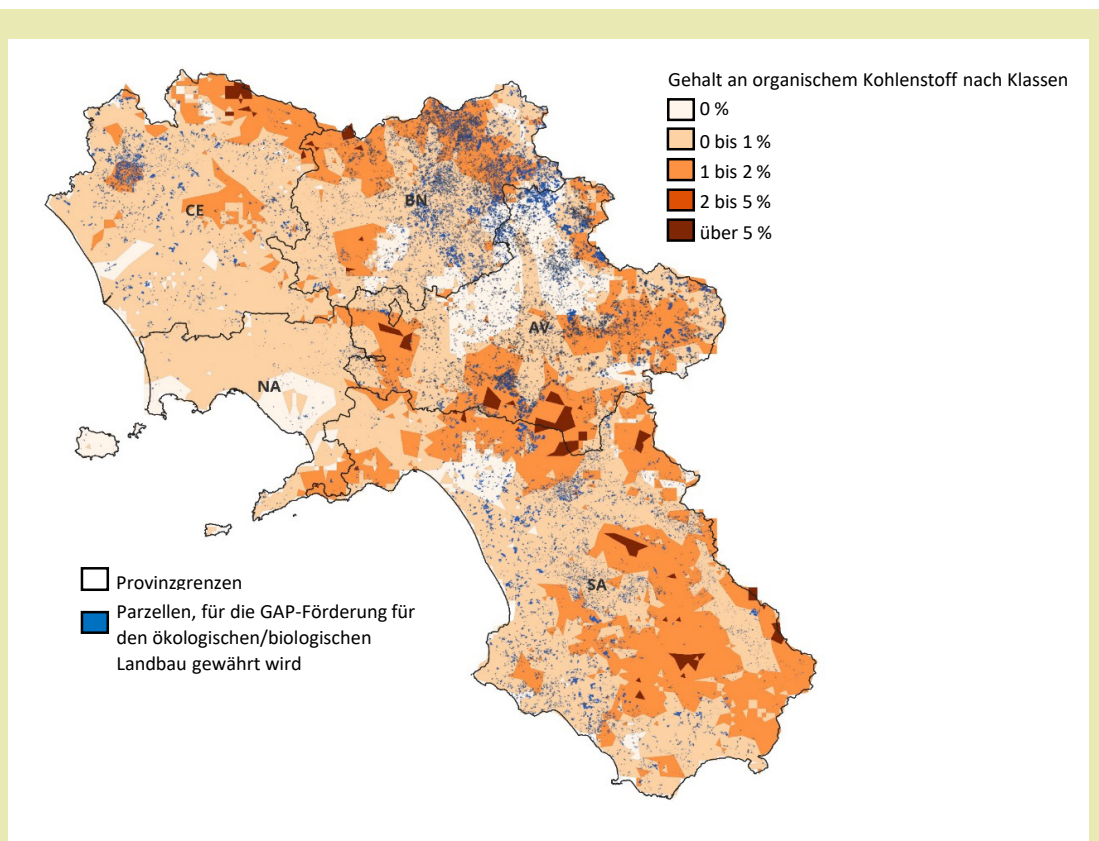
63 Der CMEF umfasste keinen Ergebnisindikator mit Bezug zur Förderung des ökologischen/biologischen Landbaus. Die drei Outputindikatoren geben Aufschluss darüber, wie die finanzielle Unterstützung verwendet wurde (d. h. Höhe der Ausgaben, Anzahl der geförderten ökologisch/biologisch produzierenden Landwirte, Anzahl der geförderten Hektar), aber nicht darüber, welche Auswirkungen die Förderung hatte oder inwieweit sie zu den Zielen der GAP beigetragen hat.

64 Die Mitgliedstaaten können zusätzliche Indikatoren entwickeln, um die Wirkung ihrer Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums zu messen. Der Hof stellte fest, dass sich keiner dieser zusätzlichen Indikatoren auf den ökologischen/biologischen Landbau bezieht. Allerdings erfassten die beiden italienischen Regionen, die der Hof im Rahmen dieser Prüfung besuchte, zusätzliche Informationen über den ökologischen/biologischen Landbau, um dessen Auswirkungen auf Umwelt und Klima zu bewerten (siehe [Kasten 6](#)).

Kasten 6

Italienische Regionen erfassen Informationen, um die Auswirkungen der GAP-Förderung für den ökologischen/biologischen Landbau auf Umwelt und Klima zu überwachen

Kampanien hat im Zusammenhang mit der GAP-Förderung für den ökologischen/biologischen Landbau eine spezielle Überwachungsregelung eingeführt, in deren Rahmen jährliche Informationen über den Kohlenstoff- und Nitratgehalt des Bodens, die Treibhausgasemissionen und das Risiko der Bodenerosion erfasst werden.



In Sizilien müssen die im Rahmen dieser Maßnahme geförderten ökologisch/biologisch produzierenden Landwirte Folgendes vorlegen:

- einen von einem Agrarwissenschaftler zertifizierten technischen Bericht mit ausführlichen Angaben über den Betrieb, u. a. zum Vorhandensein von Landschaftselementen, Wasserressourcen und Schutzgebieten;
- eine Humusanalyse, die Aufschluss über den Gesundheitszustand und die Fruchtbarkeit des Bodens gibt und am Ende des Verpflichtungszeitraums wiederholt werden muss, um die Wirkung der ökologischen/biologischen Bewirtschaftungsverfahren auf den Boden zu bewerten.

Der Hof stellte jedoch fest, dass die regionale Behörde die erfassten Informationen nicht nutzte.

65 Für den Zeitraum 2023–2027 wurde der CMEF durch den Leistungs-, Überwachungs- und Evaluierungsrahmen (*performance, monitoring and evaluation framework*, PMEF) ersetzt. Die Outputindikatoren wurden beibehalten, und die Kommission fügte einen Ergebnisindikator hinzu: den Anteil der ökologisch/biologisch bewirtschafteten Fläche, für die GAP-Förderung für den ökologischen/biologischen Landbau gewährt wird. Wie der Hof in seiner [Stellungnahme 7/2018](#) festgestellt hatte, spiegelt dieser Ergebnisindikator in Wirklichkeit den Output wider, ohne die Auswirkungen der Förderung für den ökologischen/biologischen Landbau zu messen.

Eine Verbesserung besteht darin, dass mit dem PMEF die an ökologisch/biologisch produzierende Landwirte ausgezahlten Mittel nachverfolgt werden³⁸.

66 Die Mitgliedstaaten und die Kommission führen auch Bewertungen dazu durch, inwieweit die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums zu den Zielen der GAP beitragen. 2019 nahmen die Mitgliedstaaten eine Halbzeitbewertung ihrer Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums vor. Bei keinem der vier geprüften Mitgliedstaaten enthielt die Bewertung Angaben darüber, welchen Beitrag die GAP-Förderung für den ökologischen/biologischen Landbau zu den in ihren Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums festgelegten Zielen geleistet hat. Im Jahr 2021 führte die Kommission außerdem zwei Evaluierungen zu den Auswirkungen der GAP auf den [Klimawandel](#) und auf die [natürlichen Ressourcen](#) durch. In beiden Evaluierungen wurde festgestellt, dass der direkte Beitrag spezifischer Maßnahmen zur Erreichung der GAP-Ziele nicht bewertet werden konnte.

Bestehende EU-Instrumente sind für die Analyse der Auswirkungen des ökologischen/biologischen Landbaus ungeeignet

67 Um zu analysieren, wie sich die finanzielle Unterstützung der EU für den ökologischen/biologischen Landbau auf die Erreichung der auf EU-Ebene festgelegten Ziele auswirkt, verwendet die Kommission hauptsächlich Wirtschaftsdaten zu ökologisch/biologisch bewirtschafteten Betrieben aus dem Informationsnetz landwirtschaftlicher Buchführungen (INLB)³⁹. Das INLB liefert Daten über das Einkommen je Betrieb und Arbeitskraft, die Arbeitsintensität und die Kosten für Düngemittel, Pestizide und Veterinärprodukte.

³⁸ Anhang IV Nummer 4 Buchstabe i der [Durchführungsverordnung \(EU\) 2022/1475 der Kommission](#).

³⁹ Gemeinsame Forschungsstelle, "Analysing the Feasibility of Counterfactual Methods for Estimating Environmental Effects of the CAP", 2023.

68 Von den 80 000 in der Datenbank erfassten landwirtschaftlichen Betrieben werden 10 % ökologisch/biologisch bewirtschaftet. Diese Betriebe sind ungleichmäßig über die Mitgliedstaaten verteilt und nicht repräsentativ⁴⁰. Dies stellt eine Einschränkung bei der Nutzung des INLB zur Analyse der Auswirkungen des ökologischen/biologischen Landbaus dar. Im November 2023 wurde das INLB durch das Datennetz für die Nachhaltigkeit landwirtschaftlicher Betriebe (*Farm Sustainability Data Network*, FSDN)⁴¹ ersetzt, das noch nicht betriebsbereit ist.

69 Der EU-Aktionsplan für die ökologische/biologische Landwirtschaft von 2021 sieht eine Maßnahme vor, in deren Rahmen ab 2022 fortlaufend Daten über den ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Nutzen der ökologischen/biologischen Landwirtschaft erhoben werden. Im Rahmen des FSDN sollen zusätzlich zu den Wirtschaftsdaten, die bereits erhoben werden, auch Umwelt- und Sozialdaten zu landwirtschaftlichen Betrieben in der EU erfasst werden. Die Kommission hat jedoch bisher weder beim INLB noch beim FSDN die Einschränkungen in Bezug auf ökologisch/biologisch bewirtschaftete Betriebe beseitigt.

70 Der Kommission zufolge könnten die Umweltdaten im FSDN durch die Verwendung des Bodenmoduls LUCAS Soil der Flächenstichprobenerhebung über die Bodennutzung/-bedeckung (*Land Use and Cover Area frame Survey*, LUCAS) ergänzt werden. Über dieses Modul werden Informationen über Bodendegradation, Bodenerosion, Bodenverdichtung, Bodenverschmutzung, Veränderungen des Gehalts an organischem Kohlenstoff im Boden und biologische Vielfalt bereitgestellt. Es gibt jedoch keine Auskunft darüber, welche Proben von ökologisch/biologisch bewirtschafteten Böden stammen.

71 Diese Information ist in den Informationssystemen der Mitgliedstaaten verfügbar, mit deren Hilfe die landwirtschaftlichen Parzellen lokalisiert und die GAP-Zahlungen an die Landwirte abgewickelt werden. Hauptsächlich aus Gründen der Vertraulichkeit gewährte im Jahr 2023 nur die Hälfte der Mitgliedstaaten der Kommission teilweisen Zugang zu den betreffenden Angaben.

⁴⁰ Kommission, [Organic farming in the EU – a decade of growth](#) (Kurzbericht zum Agrarmarkt), Januar 2023, S. 9.

⁴¹ [Verordnung \(EU\) 2023/2674](#).

Über den ökologischen/biologischen Sektor wurden weniger statistische Variablen erhoben

72 Statistische Daten über den ökologischen/biologischen Sektor sind entscheidend, wenn es darum geht, die EU-Politik für den ökologischen/biologischen Landbau zu bewerten und die Fortschritte im Rahmen der Aktionspläne der EU für die ökologische/biologische Landwirtschaft zu überwachen⁴². Seit 2008 mussten alle Mitgliedstaaten der Kommission jährlich ausführliche Angaben⁴³ über die ökologisch/biologisch bewirtschaftete Fläche, die ökologische/biologische Pflanzen- und Tierproduktion, die ökologische/biologische Tierhaltung und die Zahl der Unternehmen im ökologischen/biologischen Sektor übermitteln.

73 Im Jahr 2022, als die geltende Öko-Verordnung in Kraft trat, wurde diese Verpflichtung aufgehoben. Seitdem erfolgt die Erhebung statistischer Daten über den ökologischen/biologischen Sektor durch die Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis. Bisher haben sich lediglich acht Mitgliedstaaten⁴⁴ offiziell bereit erklärt, der Kommission weiterhin Daten über den ökologischen/biologischen Landbau zu übermitteln⁴⁵. Daher werden viele EU-Aggregate für 2021 und 2022, einschließlich der Aggregate für die ökologisch/biologisch bewirtschaftete Fläche, aufgrund fehlender Daten der Mitgliedstaaten nicht mehr berechnet.

74 Ab 2026 wird die Übermittlung statistischer Daten über den ökologischen/biologischen Landbau für alle Mitgliedstaaten wieder verpflichtend. Die Daten werden zusammen mit anderen Agrarstatistiken im Rahmen der [Verordnung über Statistiken zu landwirtschaftlichen Betriebsmitteln und zur landwirtschaftlichen Erzeugung](#) ("SAIO-Verordnung") erhoben. Nach Ansicht der Kommission wird dies die Qualitätssicherung verbessern, da alle Mitgliedstaaten systematisch die Kohärenz und Vergleichbarkeit zwischen den Daten über den ökologischen/biologischen Landbau und anderen Landwirtschaftsdaten sicherstellen müssen.

⁴² Erwägungsgrund 20 der [Verordnung \(EU\) 2022/2379](#).

⁴³ Artikel 36 der [Verordnung \(EG\) Nr. 834/2007](#) und Artikel 93 der [Verordnung \(EG\) Nr. 889/2008](#) der Kommission.

⁴⁴ Spanien, Finnland, Italien, Litauen, Lettland, Malta, Schweden und die Slowakei.

⁴⁵ [ESS Agreement on Organic Production Statistics](#), 12. Februar 2020.

75 Die Tatsache, dass im Rahmen der SAIO-Verordnung neue Daten darüber erhoben werden, welcher Anteil der ökologisch/biologisch bewirtschafteten Fläche mit Pestiziden behandelt wird und welche Mengen dabei verwendet werden, stellt eine Verbesserung dar. Im Vergleich zur Öko-Verordnung werden im Rahmen der SAIO-Verordnung weniger statistische Daten über den ökologischen/biologischen Landbau erforderlich sein (siehe [Abbildung 15](#)). Infolgedessen hat die Kommission bereits im Jahr 2022 weniger Daten über den ökologischen/biologischen Sektor erhoben.

Abbildung 15 – Seit 2022 werden weniger Daten über den ökologischen/biologischen Landbau und die ökologische/biologische Produktion erhoben

■ = Anzahl der erhobenen statistischen Variablen

Erhobene Daten	2009–2021 im Rahmen der Öko-Verordnung	2022–2025 im Rahmen einer freiwilligen Vereinbarung	Ab 2026 im Rahmen der SAIO-Verordnung	Ab 2026 im Rahmen der SAIO-Verordnung nicht mehr erhobene Daten
Unternehmen im ökologischen/ biologischen Sektor	17 	17 		z. B. Daten über ökologische/biologische Erzeuger, Verarbeiter (nach Branchen), Einführer und Ausführer
Anbaufläche in Umstellung auf ökologischen/ biologischen Landbau	+70 	3 	4 	alle außer Daten über die landwirtschaftliche Gesamtfläche, Ackerland, Dauerkulturen und Dauergrünland
Vollständig auf ökologischen/ biologischen Landbau umgestellte Anbaufläche	+70 	70 	55 	z. B. Daten über Gewächshauskulturen und Brachflächen
Ökologische/ biologische Pflanzenproduktion	60 	60 	50 	z. B. Daten über Weizen und Dinkel, Trockenkulturen und Eiweißpflanzen, Hackfrüchte, Ölsaaten, Faserpflanzen, Tabak und Hopfen
Ökologische/ biologische Tierhaltung	20 	7 	7 	z. B. Daten über Pferde, Kaninchen, Geflügel (ausgenommen Legehennen) und Bienenstöcke
Ökologische/ biologische Tierproduktion	20 	20 	15 	z. B. Daten über Geflügel (ausgenommen Hühner), Büffelmilch und Honig

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Eurostat-Fragebögen und der Durchführungsrechtsakte zur SAIO-Verordnung.

76 Schon seit Langem sind für den ökologischen/biologischen Sektor bessere Informationen über den Markt für ökologische/biologische Lebensmittel erforderlich⁴⁶. Die Erhebung weiterer Daten ist jedoch sowohl für die Mitgliedstaaten als auch für die Kommission mit zusätzlichen Kosten verbunden. Im Jahr 2021 hat die Kommission damit begonnen, ergänzend zu den bereits erhobenen statistischen Daten monatliche Daten über die [Preise von ökologischen/biologischen Lebensmitteln](#) zu veröffentlichen⁴⁷. Wenngleich dies ein Schritt in die richtige Richtung ist, weisen die Daten erhebliche Qualitätsmängel auf (sie sind zwischen den Mitgliedstaaten nicht vergleichbar, die Preise werden auf verschiedenen Stufen der Lebensmittelkette erhoben und es fehlen Daten in beträchtlichem Umfang).

77 Die Mitgliedstaaten können auch zusätzliche nationale Marktdaten über ökologische/biologische Erzeugnisse erheben. Bei seinen Prüfbesuchen in den Mitgliedstaaten stellte der Hof fest, dass Italien und Rumänien in ihren Aktionsplänen für die ökologische/biologische Landwirtschaft auf die Notwendigkeit hingewiesen hatten, die Markttransparenz durch die Verfügbarkeit besserer Daten über den nationalen Verbrauch und die Verbringung ökologisch/biologisch erzeugter Waren innerhalb der EU zu verbessern. Sie hatten jedoch zu diesem Punkt noch keine Maßnahmen ergriffen. In Österreich kaufen die Behörden ausführliche Daten über den Inlandsmarkt von privaten Datenanbietern. In Dänemark werden ausführliche Marktdaten vom nationalen statistischen Amt erhoben (siehe [Kasten 7](#)).

⁴⁶ Aktionspläne der EU für die ökologische/biologische Landwirtschaft.

⁴⁷ Seit 2021 müssen die Mitgliedstaaten der Kommission monatlich die Preise für eine Reihe ökologischer/biologischer Erzeugnisse mitteilen ([Durchführungsverordnung \(EU\) 2019/1746](#) zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) 2017/1185, Anhang II).

Kasten 7

Dänemark erhebt ausführliche Marktdaten über den ökologischen/biologischen Sektor

Dänemark erhebt und veröffentlicht über sein nationales statistisches Amt jährliche Marktdaten über den ökologischen/biologischen Sektor. Einzelhändler in Dänemark sind rechtlich verpflichtet, ausführliche Angaben zu Folgendem bereitzustellen:

- Absatz ökologischer/biologischer Erzeugnisse auf dem Inlandsmarkt und in allen Ländern außerhalb Dänemarks sowie genutzte Vertriebskanäle;
- Käufe ökologischer/biologischer Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten oder von außerhalb der EU;
- Umsatz und Marktanteil nach Produktgruppe.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

78 Insgesamt kam der Hof zu dem Schluss, dass die auf EU- und nationaler Ebene verfolgte Politik für den ökologischen/biologischen Sektor Lücken aufweist. Die GAP-Mittel wurden eingesetzt, um den Anteil der landwirtschaftlichen Fläche mit ökologischem/biologischem Landbau zu erhöhen, wobei jedoch die in der EU-Politik für den ökologischen/biologischen Landbau festgelegten Umwelt- und Marktziele nicht ausreichend berücksichtigt wurden. Außerdem konnten die Auswirkungen der Politik aufgrund einer unzureichenden Datenlage nicht bewertet werden.

79 Der Hof stellte fest, dass die EU-Politik für den ökologischen/biologischen Sektor durch Lücken im strategischen Rahmen beeinträchtigt wird. Die Kommission nutzt Aktionspläne, um die Entwicklung des Sektors zu steuern. Obwohl der Aktionsplan für den Zeitraum 2021–2027 eine Verbesserung gegenüber dem vorherigen darstellt, enthält auch er in Bezug auf seine drei Hauptziele keine quantifizierbaren Zielvorgaben und sieht keine Möglichkeit zur Messung der Fortschritte vor. Das Ziel der EU, dass bis 2030 auf 25 % der landwirtschaftlichen Fläche ökologischer/biologischer Landbau betrieben wird, wird nicht durch Ziele in Bezug auf andere Elemente des Sektors flankiert. Die EU hat keine Strategie und keine Ziele für den ökologischen/biologischen Sektor über das Jahr 2030 hinaus festgelegt (Ziffern [19–24](#)).

80 Maßnahmen auf nationaler Ebene sind zur Unterstützung der EU-Politik unerlässlich. Der Hof stellte fest, dass die Mitgliedstaaten ihre nationale Politik für den ökologischen/biologischen Sektor in unterschiedlichem Tempo und unterschiedlicher Qualität entwickelt haben. Bei der Programmplanung für die GAP-Mittel haben sie die besonderen Bedürfnisse ihres ökologischen/biologischen Sektors nur teilweise berücksichtigt (Ziffern [25–35](#)).

Empfehlung 1 – Den strategischen Rahmen der EU für den ökologischen/biologischen Sektor stärken und die Verknüpfung mit der GAP-Förderung verbessern

Die Kommission sollte

- a) das strategische Konzept der EU für den ökologischen/biologischen Sektor verbessern, indem sie
 - i) eine langfristige Vision für den Sektor über das Jahr 2030 hinaus entwickelt;
 - ii) messbare Ziele und Ausgangsindikatoren zur Bewertung der erzielten Fortschritte festlegt;
 - iii) die Möglichkeit prüft, ergänzend zu dem flächenbezogenen Ziel von 25 % für den ökologischen/biologischen Landbau zusätzliche Ziele festzulegen, um die Gesamtentwicklung des Sektors sicherzustellen (z. B. zur Förderung der ökologischen/biologischen Produktion und des Verbrauchs ökologischer/biologischer Erzeugnisse);
- b) die Mitgliedstaaten im Rahmen der GAP nach 2027 dazu auffordern, die GAP-Förderung besser mit den von ihnen ermittelten Bedürfnissen des ökologischen/biologischen Sektors zu verknüpfen.

Zieldatum für die Umsetzung: a: bis Ende 2026; b: bis Ende 2027.

81 Der Hof stellte fest, dass die Mitgliedstaaten die konsequente Umsetzung der Vorschriften für den ökologischen/biologischen Landbau nicht sichergestellt haben und bei der GAP-Förderung für den ökologischen/biologischen Landbau nur selten ökologische Grundsätze einbezogen haben, die über die rechtlichen Anforderungen hinausgehen (Ziffern [37–43](#)). Die weit verbreitete Inanspruchnahme von Ausnahmeregelungen im Zusammenhang mit nicht ökologisch/biologisch erzeugtem Saatgut schafft keinen Anreiz für Landwirte, ökologisches/biologisches Saatgut zu erzeugen und diesen Markt auszubauen (Ziffern [44–51](#)). Abgesehen von der Unterstützung der Umstellung auf den ökologischen/biologischen Landbau haben die Mitgliedstaaten die GAP-Mittel nicht gezielt genug eingesetzt, um die Position der Landwirte in der Wertschöpfungskette zu stärken und den ökologischen/biologischen Sektor weiter auszubauen (Ziffern [52–59](#)).

Empfehlung 2 – Die Umwelt- und Marktziele des ökologischen/biologischen Landbaus besser in die GAP einbeziehen

Die Kommission sollte

- a) den Mitgliedstaaten Orientierungshilfe hinsichtlich der konsequenten Anwendung der in der Öko-Verordnung festgelegten Vorschriften an die Hand geben und die ökologischen/biologischen Grundsätze besser in die GAP-Förderung für den ökologischen/biologischen Landbau integrieren;
- b) den Beitrag der GAP-Mittel zur wirtschaftlichen Nachhaltigkeit des ökologischen/biologischen Landbaus bewerten, um die GAP-Förderung nach 2027 gezielter auf den ökologischen/biologischen Sektor auszurichten;
- c) die Nutzung aller Genehmigungen und Ausnahmeregelungen für den ökologischen/biologischen Landbau analysieren und gegebenenfalls Abhilfemaßnahmen treffen.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2026.

82 Der ökologische/biologische Landbau wird im Rahmen der GAP hauptsächlich wegen seiner erwarteten Vorteile für Umwelt und Klima unterstützt. Mit dem von der Kommission und den Mitgliedstaaten eingerichteten Überwachungs- und Bewertungsrahmen lassen sich die EU-Ausgaben jedoch lediglich überwachen, nicht aber ihre Auswirkungen bewerten (Ziffern [61–66](#)). Die Kommission könnte die Auswirkungen der GAP-Förderung mithilfe anderer bestehender EU-Instrumente bewerten, doch diese enthalten keine einschlägigen und repräsentativen Informationen über den ökologischen/biologischen Landbau (Ziffern [68–71](#)). Die Politikgestaltung wird nach wie vor durch die begrenzte Verfügbarkeit von Daten über den ökologischen/biologischen Sektor, einschließlich Daten über den Markt für ökologische/biologische Erzeugnisse, beeinträchtigt (Ziffern [72–77](#)).

Empfehlung 3 – Die Verfügbarkeit einschlägiger Daten, mit denen die Entwicklung des ökologischen/biologischen Landbaus bewertet werden kann, sicherstellen

Die Kommission sollte

- a) auf der Grundlage bereits erhobener Daten gemeinsam mit den Mitgliedstaaten bewerten, inwieweit die GAP-Förderung für den ökologischen/biologischen Landbau zur Erreichung der Ziele der GAP beiträgt;
- b) im Rahmen des FSDN einschlägige und repräsentative Informationen über den ökologischen/biologischen Landbau erfassen, um die Auswirkungen der GAP-Förderung zu bewerten;
- c) untersuchen, inwieweit zur Unterstützung politischer Entscheidungen detailliertere Daten über den ökologischen/biologischen Sektor erfasst werden sollten (z. B. Unternehmen im ökologischen/biologischen Sektor, in Umstellung befindliche Fläche).

Zieldatum für die Umsetzung: a und b: bis Ende 2027; c: bis Ende 2028.

Dieser Bericht wurde von Kammer I unter Vorsitz von Frau Joëlle Elvinger, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 10. Juli 2024 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Tony Murphy
Präsident

Anhang – Verbrauch von ökologischen/biologischen Erzeugnissen in den Mitgliedstaaten



Hinweis: Für Zypern, Malta, Portugal und die Slowakei liegen keine Daten über den Verbrauch von ökologischen/biologischen Erzeugnissen vor.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von FiBL-Daten aus dem Jahr 2022 zu den [Umsätzen des Bio-Einzelhandels](#) und von Eurostat-Daten zum [Bruttoinlandsprodukt](#) (zuletzt abgerufen am 20. April 2024).

Abkürzungen

CMEF: *common monitoring and evaluation framework* (gemeinsamer Überwachungs- und Bewertungsrahmen)

ELER: Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums

FSDN: *Farm Sustainability Data Network* (Datennetz für die Nachhaltigkeit landwirtschaftlicher Betriebe)

GAP: Gemeinsame Agrarpolitik

INLB: Informationsnetz landwirtschaftlicher Buchführungen

LUCAS: *Land Use and Coverage Area frame Survey* (Flächenstichprobenerhebung über die Bodennutzung/-bedeckung)

PMEF: *Performance, monitoring and evaluation framework* (Leistungs-, Überwachungs- und Evaluierungsrahmen)

Glossar

Europäischer Grüner Deal: im Jahr 2019 angenommene Wachstumsstrategie der EU mit dem Ziel einer klimaneutralen EU bis 2050.

Gemeinsame Agrarpolitik: einheitliche Agrarpolitik der EU, in deren Rahmen Beihilfen gewährt und eine Reihe anderer Maßnahmen durchgeführt werden, um die Ernährungssicherheit zu gewährleisten, den Landwirten in der EU einen angemessenen Lebensstandard zu sichern, die Entwicklung des ländlichen Raums zu fördern und die Umwelt zu schützen.

Horizont Europa: Rahmenprogramm der EU für Forschung und Innovation für den Zeitraum 2021–2027.

Horizont 2020: Rahmenprogramm der EU für Forschung und Innovation für den Zeitraum 2014–2020.

Landwirtschaftlich genutzte Fläche: Gesamtfläche, die landwirtschaftlich genutzt wird, einschließlich Ackerland, Dauergrünland, Dauerkulturen sowie Haus- und Nutzgärten.

Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums: Paket mehrjähriger nationaler oder regionaler Ziele und Maßnahmen, das von der Kommission genehmigt wird und der Umsetzung der EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums dient.

Versorgungskette für ökologische/biologische Erzeugnisse: alle Tätigkeiten, die durchgeführt werden, um ökologische/biologische Erzeugnisse an den Endverbraucher zu liefern, darunter insbesondere Anbau, Verarbeitung, Vertrieb und Einzelhandel.

Antworten der Kommission

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2024-19>

Zeitschiene

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2024-19>

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer I "Nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen" unter Vorsitz von Joëlle Elvinger, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Keit Pentus-Rosimannus, Mitglied des Hofes. Frau Pentus-Rosimannus wurde unterstützt von ihrer Kabinettschefin Annikky Lamp und der Attachée Daria Bochnar, der Leitenden Managerin Ramona Bortnowschi und der Aufgabenleiterin Mihaela Vacarasu. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem Grzegorz Grajdura, Vincenza Ferrucci, Irina Flat, Anca-Florinela Cristescu und Mateusz Minich. Laura McMillan leistete sprachliche Unterstützung. Alexandra Mazilu leistete Unterstützung bei der grafischen Gestaltung.



Von links nach rechts: Irina Flat, Vincenza Ferrucci, Ramona Bortnowschi, Annikky Lamp, Keit Pentus-Rosimannus, Grzegorz Grajdura, Mihaela Văcărașu, Daria Bochnar.

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2024

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt. Im Allgemeinen ist die Weiterverwendung daher gestattet, sofern die Quelle und etwaige Änderungen angegeben werden. Wer Inhalte des Hofes weiterverwendet, darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Eine zusätzliche Genehmigung muss eingeholt werden, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Bediensteten des Hofes, oder Werke Dritter enthält.

Wird eine solche Genehmigung eingeholt, so hebt sie die vorstehende allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Um Inhalte zu verwenden oder wiederzugeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, kann es erforderlich sein, eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einzuholen.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof diesbezüglich keinerlei Kontrolle hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Hofes

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nicht ohne dessen vorherige Genehmigung verwendet werden.

HTML	ISBN 978-92-849-2909-2	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/692003	QJ-AB-24-019-DE-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2922-1	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/09211	QJ-AB-24-019-DE-N

Der ökologische/biologische Landbau ist eine landwirtschaftliche Methode, bei der Lebensmittel unter Verwendung natürlicher Stoffe und Verfahren erzeugt werden. Die Kommission hat das Ziel festgelegt, dass bis 2030 auf 25 % der landwirtschaftlichen Fläche in der EU ökologischer/biologischer Landbau betrieben wird. Dies stellt einen deutlichen Sprung gegenüber 10,5 % im Jahr 2022 dar. Der Hof stellte fest, dass in der EU-Strategie für den ökologischen/biologischen Landbau wichtige Elemente wie quantifizierbare Ziele und ein Ansatz für die Messung von Fortschritten fehlen. Die EU-Mittel für den ökologischen/biologischen Landbau – rund 12 Milliarden Euro im Zeitraum 2014–2022 – trugen zur Vergrößerung der ökologisch/biologisch bewirtschafteten Fläche bei, doch wurden die Umwelt- und Marktziele nicht hinreichend berücksichtigt. Außerdem konnten aufgrund einer unzureichenden Datenlage die Auswirkungen der Politik nicht bewertet werden. Der Hof hat Empfehlungen ausgesprochen, um die Strategie und die Wirksamkeit der EU-Mittel für den ökologischen/biologischen Sektor zu verbessern.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/contact

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors