

Claude Felten / Pol Faber

Wie grün ist die Landwirtschaft?

Zwanzig Jahre nach Rio scheint die Notwendigkeit einer nachhaltigeren Nutzung unserer Umwelt auch in Brüssel angekommen zu sein. Mit der Reform ab 2014 unterzieht sich die EU-Agrarpolitik – zumindest auf den ersten Blick – einem „Greening“. Am Beispiel Luxemburgs wollen wir einige Überlegungen zur Nachhaltigkeit der europäischen Agrarpolitik während der letzten 20 Jahre wagen.

Die ursprünglichen Beweggründe einer Gemeinsamen Agrarpolitik

„Die Probleme von heute haben ihre Ursache in den Erfolgen von gestern! Die Probleme von gestern wurden weitgehend gelöst.“ Dieser Satz eines deutschen Lokalpolitikers beschreibt treffend die gegenwärtige Lage der EU-Agrarpolitik. Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) führte durch ihre völlige Ausrichtung auf die Produktion zu einer kompletten Umstrukturierung der Landwirtschaft. Das ursprüngliche Ziel, kostengünstige Lebensmittel herzustellen, wurde zugleich erreicht und verfehlt. Erreicht, da in der Tat alle Verbraucher in der EU ein umfassendes Angebot an Produkten vorfinden. Verfehlt, da bei fast allen wichtigen Erzeugnissen (außer Eiweißfuttermittel) der Selbstversorgungsgrad weitgehend überschritten wurde. Diese Überschüsse zwangen die EG-Beamten fortan die Produktion über neue Reglementierungen „zu lenken“. Doch wohin? Während die Kosten der GAP ins Unendliche stiegen, stagnierte ja sank das Einkommen der Landwirte. Schlimmer noch, diese Politik und die außerordentlichen wissenschaftli-

chen und technischen Fortschritte lösten einen unumkehrbaren Strukturwandel in der Landwirtschaft aus. Die unbeabsichtigten Folgen waren zahlreich: Verlust von Arbeitsplätzen, Landflucht, eine massive Abhängigkeit von Agrarkonzernen, die Benachteiligung der Dritten Welt, zunehmende Umweltschäden, einen Rückgang

Unbestritten ist, dass die Bedrohung der Vielfalt im Offenland direkt mit der Agrarpolitik zusammenhängt.

der Biodiversität, usw. Diese weltweiten Probleme führten zu einer Bewusstseinsbildung, die in der Rio-Konferenz 1992 ihren Ausdruck fand.

Situation der natürlichen Umwelt in Luxemburg kurz nach Rio '92

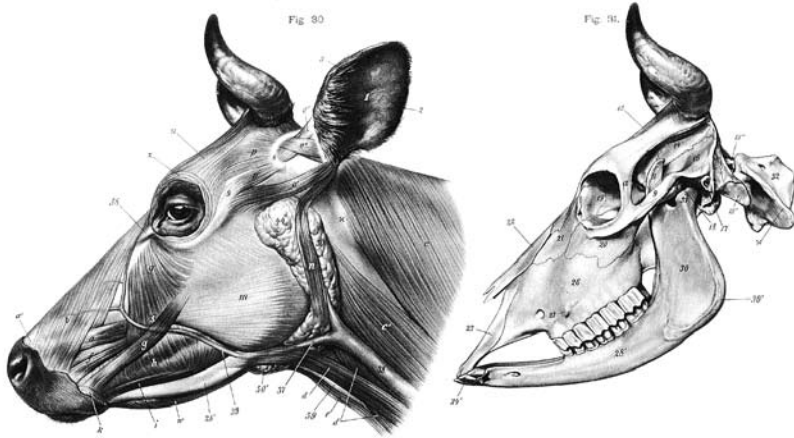
Bereits in den frühen 1990er Jahren litten Flora und Fauna unter den Veränderungen der Landschaft.¹ Die Roten Listen der bedrohten oder ausgestorbenen Lebewesen wurden immer länger. Eine Studie von 1998 identifizierte damals die Landwirtschaft, neben der Urbanisierung und dem Verkehr, als eine der Hauptbelastungen: „Durch Felderzusammenlegungen werden Betriebe und ihre Parzellen größer, die Kulturlandschaft gleichzeitig eintöner und zahlreiche naturschutzrelevante Strukturelemente verschwinden. Damit werden die Lebensräume der Pflanzen und Tiere der Agrarlandschaft beeinträchtigt und die Artenvielfalt nimmt nachweisbar ab. Verglichen mit der Produktion

(Output) werden in Luxemburg sehr hohe Düngermengen (Input), insbesondere Stickstoff ausgebracht. Da diese Nährstoffe von den Pflanzen gar nicht genutzt werden können, gelangen sie schließlich in Grund- und Oberflächenwasser. Hohe Nitratwerte und Eutrophierung sind die unerwünschten Folgen.“¹ Unmissverständlich forderten die Autoren den Schutz der noch vorhandenen naturnahen Flächen sowie eine Verminderung der vielfältigen Belastungen.

Erste Extensivierungsmaßnahmen und Anpassungen innerhalb der GAP

Parallel zur Rio-Konferenz brachte der EG-Ministerrat 1992 eine umfassende Reform der GAP auf den Weg. Deren wesentliches Ziel war, die Marktordnungspreise zu senken und zum Ausgleich flächenbezogene Direktzahlungen (sog. „erste Säule“) anzubieten, die jedoch an einen Flächenstilllegungszwang gebunden wurden. Darüber hinaus sollten über eine verstärkte Förderung von Aufforstung und umweltschonenden Formen der Landbewirtschaftung die Umweltschäden verringert werden. Diese ersten zögerlichen Schritte hin zu einer grüneren Agrarpolitik entstanden hauptsächlich mit dem Ziel, Überschüsse abzubauen.

Claude Felten ist Agraringenieur und unterrichtet Agronomie und Landtechnik in der Ackerbauschule in Ettelbrück. Pol Faber ist Agraringenieur und arbeitet beim Naturschutz-Gemeindesyndikat Sicona Ouest. Beide beschäftigen sich seit langem mit dem Thema Naturschutz und Landwirtschaft.



Zwischen 2000 und 2006 wurden im Rahmen der nachfolgenden Agenda-2000 u. a. folgende Schritte unternommen: zusätzliche Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit durch Preissenkungen, Einführung einer Politik für den ländlichen Raum, Weiterentwicklung der Umweltmaßnahmen, Maßnahmen zur Lebensmittelsicherheit und Qualität. Diese Ausgleichsmaßnahmen werden nun über die sog. „zweite Säule“ finanziert.

Nach einer Zwischenbilanz wurde mit der Förderperiode 2007-2013 das bisherige produktbezogene Prämiensystem durch ein neues System abgelöst. Jetzt ist es nebensächlich, was produziert wird, solange es „guter fachlicher Praxis“ entspricht. Die Auszahlung dieser „entkoppelten“ Direktzahlungen wurde gleichzeitig von der Einhaltung der *Cross Compliance* abhängig gemacht.

Die öffentlichen Zahlungen haben im Laufe der Jahre zugenommen genau wie die einzuhaltenden umweltbezogenen Bedingungen. Trotzdem fließt ein Großteil der Gelder aus der produktionsfördernden „ersten Säule“ oder den Investitionsbeihilfen der „zweiten Säule“ in die Landwirtschaft, nur ein Bruchteil der Gelder, geschätzte 5 %, wird für konkrete Naturschutzprogramme mit den Landwirten ausgegeben.²

Umwelt-Auswirkungen der Agrarpolitik seit Rio 1992

Haben die Instrumente der veränderten Agrarpolitik es nun erlaubt, eine Trend-

wende zu den im Naturschutz-Audit aufgeworfenen Problemen einzuleiten? Wir beschränken uns hier auf einige Hauptindikatoren: Pestizideinsatz, Nährstoffbilanz, Flächenverbrauch, Biodiversität und Agro-Treibstoffe.

Pestizide: Ein im Inland wenig beachteter Bericht der OECD³ zeigt deutlich, dass wegen der variablen Klimabedingungen und der pedologischen Gegebenheiten dem intensiven Einsatz von Pflanzenschutzmittel kein entsprechender Ertrag gegenübersteht. Der Pestizideinsatz wurde dennoch kontinuierlich gesteigert, genaue Aussagen sind aber aufgrund der kläglichen Datenlage schwer zu finden.

Nährstoffbilanz: Je höher der Unterschied zwischen Düngermenge und Nährstoffaufnahme der Kulturpflanzen, desto höher die ungewollten Verluste in die Umwelt (Luft, Boden, Wasser). Nicht zu leugnen sind die seit 1992 erfolgten Anstrengungen, weniger zu düngen. Ein stetig steigender Düngemittelpreis war dabei wirksamer als gesetzliche Regelungen samt Aufklärung, Beratung und Kontrolle. Die Überschüsse der Stickstoffbilanzen (*Input* minus *Output* auf Betriebsebene) konnten gesenkt werden, wobei sich die Zahlen je nach Rechenmethode unterscheiden: von 134 kg N/ha (SER⁴) bzw. 149 kg N/ha (CONVIS⁵) im Jahr 1999 auf 91 kg N/ha (SER) bzw. 110 kg N/ha (CONVIS) im Jahr 2008. Bei gleichbleibendem *Output* von 40 kg N/ha konnte, durch eine Verringerung der Zufuhr, eine deutliche Verbesserung der Bilanzwerte erreicht werden. Ein rezenter Vergleich zwischen

biologisch und konventionell wirtschaftenden Betrieben in Luxemburg zeigt, dass noch Potential besteht, die Düngermenge weiter zu verringern.⁶ Die Biobetriebe haben nachweisbar eine bessere Stickstoffbilanz (in Milchviehbetrieben 79 % und in Mutterkuhbetrieben 125 % besser). In den Biobetrieben wurde ein reduzierter Stickstoff-*Input* von durchschnittlich 65 %, im Vergleich zu den konventionellen Betrieben, festgestellt. Gründe dafür sind das Zukaufverbot von mineralischem Stickstoffdünger sowie ein stark reduzierter Kraftfutterzukauf.

Der schlechte Zustand der Gewässer Luxemburgs (nur 7 % der Oberflächenwasserkörper befanden sich 2009 in einem guten Zustand⁷) ist zwar größtenteils durch die nicht oder unzureichend gereinigten Abwässer der wachsenden Bevölkerung zu erklären; die Belastung der Gewässer durch die Landwirtschaft bleibt jedoch ein Thema. Eine erste Baustelle betrifft die Minimierung der Verluste bei der Gülleausbringung, wobei unsinnige Sperrfristen nicht unbedingt den gewünschten Effekt bringen. Ein konsequenter Ausbau der Beratung, einhergehend mit Kontrollen und verschärften Strafen bei groben Verstößen, wäre die nachhaltigere Lösung. Zweitens fehlen in den Trinkwasserschutzzonen immer noch klare Vorgaben, wie z. B. Einschränkungen, Ausgleichszahlungen, aber auch die notwendige Beratung der betroffenen Landwirte.

Flächenverbrauch und Landschaft: Luxemburg hat die höchste Zerschneidungsrate in Europa⁸. Ein ein halbes Jahrhundert währender Ausbau der Straßeninfrastruktur und eine ungebremsste Siedlungspolitik haben ihre unverkennbaren Spuren in unserer Landschaft hinterlassen. Die Migrationsmöglichkeit der Tiere – und damit der genetische Austausch zwischen isolierten Tierpopulationen – ist sehr eingeschränkt. Der Flächenverbrauch spiegelt diese Entwicklung deutlich wieder. Zwischen 1990 und 2000 wurden täglich 3 ha verbaut⁹. Zwischen 2000 und 2006 verminderte sich der Verbrauch auf einen täglichen Verlust von 1,3 ha. Trotzdem bleibt das Tempo im internationalen Vergleich mehr als alarmierend. Der Flächenverbrauch von etwas mehr als 5,3 % des nationalen Territoriums wäh-

rend der Periode 1990-2006 geschah fast ausschließlich auf Kosten der landwirtschaftlichen Nutzfläche und damit auch vieler natürlicher Lebensräume (Weiden, Streuobstwiesen, Äcker). Aus den Reihen der Landwirtschaft wird deshalb seit langem ein Schutz der landwirtschaftlichen Flächen gefordert. Allerdings verteuern einige Akteure aus der Landwirtschaft im gleichen Atemzug eine Ökologisierung der Landschaft. Sie sind sich dabei nicht bewusst, dass eine multifunktionale Landwirtschaft, neben der Produktion von Nahrungsmitteln, ebenfalls Leistungen im Bereich des Landschafts- und Naturschutzes erbringt und diese dementsprechend vergütet bekommt.

Biodiversität: Aufgrund seiner klimatischen und geologischen Vielfalt verfügt Luxemburg, trotz der geringen Fläche, über einen hohen biologischen und landwirtschaftlichen Reichtum. Dieser ist jedoch akut gefährdet. So sind in Luxemburg über 34 % der Gefäßpflanzen vom Aussterben bedroht. In Bezug auf die Fauna ist die Situation ebenso alarmierend: 54 % der Säugetiere, 47 % der Vögel, 100 % der Reptilien, 78 % der Amphibien und 63 % der Fische sind in Luxemburg bedroht.¹⁰ Ursache für diese Entwicklung ist neben der bereits oben angesprochenen Landschaftsfragmentierung besonders die Zerstörung der natürlichen Lebensräume.

Der Rückgang dieser Vielfalt ist vorwiegend auf den landwirtschaftlichen Flächen erkennbar. Die ehemals sehr unterschiedlichen Anbauformen führten im Laufe der Jahrtausende zu einer abwechslungsreichen Kulturlandschaft mit einer großen Artenvielfalt. Leider führte gerade die Intensivierung der Bewirtschaftung der letzten Jahrzehnte zu einer monotonen Landschaft und folglich zum Verlust eben gerade jener durch die Landwirtschaft geschaffenen Biotope. Diese Veränderungen vollziehen sich zudem in kleinen Schritten und werden somit von einem Großteil der Bevölkerung nicht wahrgenommen.

Die Intensivierung der Landwirtschaft hat dramatische Folgen für die Bestandsentwicklung einiger Vogelarten des Offenlandes.¹¹ Zwischen 1996 und 2008 verringerten sich die Verbreitungsareale des Wiesenpiepers um 69 %, die der Schaf-

stelze um 71 % und die des Braunkehlchens gar um 86 %.

Ähnliche Zahlen gelten für die Pflanzen und Insekten des Grünlandes, während die Entwicklung im Bereich der Ackerunkräuter noch weitaus dramatischer ist. Der Klimawandel stellt eine zusätzliche Gefahr dar, da er diese negativen Trends verstärkt – mit unabsehbaren Folgen für Landwirtschaft, Gesundheit und die Erhaltung der Funktionen der verschiedenen Ökosysteme.

Trotz einer Vielfalt an Agrarumweltprogrammen konnte der Verlust an Biodiversität nicht klar abgebremst werden. Die Frage nach der Wirksamkeit der Maßnahmen stellt sich mehr denn je. Einige wenige schwarze Schafe unter den Landwirten setzen sich über das Naturschutzgesetz hinweg (u. a. Biotopzerstörung) und kassieren trotzdem Prämien für Leistungen deren Bedingungen sie nicht oder nur teilweise beachten. Sie diskreditieren mit dieser Verhaltensweise nicht nur ihre mehrheitlich verantwortungsbewussten Kollegen, sondern zwingen die Akteure im Bereich des Naturschutzes zu immer schärferen – und damit einengenderen – Schutzmaßnahmen (z. B. Verschärfung

des Artikel 17 des Naturschutzgesetzes). Diese Maßnahmen rufen wiederum den Unmut des ganzen Berufsstandes hervor. Eine konsequente Verfolgung zumindest der groben Verstöße würde Klarheit schaffen!

Seit rund 10 Jahren wird ein Großteil der für die Biodiversität bestimmten Mittel für extensive ganzjährige Beweidungsprogramme ausgegeben. Obschon diese Programme sich eher positiv auf die Vielfalt auswirken, bilden sie keinen zielgerichteten Beitrag zu den im Plan National pour la Protection de la Nature (PNPN)¹² formulierten Zielen.

Positive Impulse können jedoch auch in diesem Bereich von der Landwirtschaft selbst ausgehen. Die Bio-Betriebe haben eindeutig eine hohe ökologische Leistungsfähigkeit in Bezug auf Habitat-, Arten- und genetischer Vielfalt.⁶ Ihre Vorzüge liegen in vielfältigeren Fruchtfolgen, einem höheren Anteil an artenreichen Grünlandbeständen sowie einem höheren Anteil an blühenden, insektenbestäubten Kulturpflanzen gegenüber den von Gräsern dominierten konventionellen Flächen aus. Biologisch bewirtschaftete Ackerflächen zeigen ebenfalls eine deutlich höhere

Kleines Lexikon der Fördermittel

Cross Compliance (CC): Landwirte, welche Fördermittel beantragen, müssen Vorschriften zu Umwelt- und Tierschutz, sowie Lebens- und Futtermittelsicherheit beachten. Bei Nichteinhaltung können die Beihilfen des Betriebes gekürzt werden.

Landschaftspflegeprämie (LPP): Die LPP wird seit 1997 an Betriebe ausbezahlt, die sich verpflichten, Bedingungen in den Bereichen Fortbildung, Ressourcenschutz und Landschaftsschutz einzuhalten. Diese für eine breite Teilnahme konzipierte Prämie wird in Luxemburg auf 95 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche ausbezahlt.

Agrarumweltprogramme (AUP): Bei den AUP handelt es sich um Beihilfen zur Förderung landwirtschaftlicher Produktionsmethoden, die mit Natur- und Umweltschutz vereinbar sind.

CC und LPP beinhalten keine qualitative Differenzierung der Zahlungen. Betriebe, die mehrere gesetzliche Standards einhalten, Landschaftselemente erhalten oder umweltfreundlich arbeiten, erhalten keine höheren Zahlungen als Betriebe, die von wenigen Standards betroffen sind oder in ausgeräumten Landschaften mit weitaus geringerem Aufwand arbeiten. Erstere bekommen diese Leistungen zwar teilweise über Maßnahmen aus den AUP entgolten, sie müssen aber zusätzliche Anträge stellen und sich weiteren Bedingungen unterwerfen.

Artenzahl und gleichzeitig einen höheren Anteil an seltenen oder gefährdeten Arten und tragen deshalb wesentlich zum Erhalt seltener Ackerunkrautarten bei. Diese Form der Landbewirtschaftung entspricht also eher den gesellschaftlichen Zielen, wobei die Fördergelder für Bio-Landwirtschaft nicht ausreichen um die zusätzlich erbrachten Leistungen zu entgelten.

Agro-Treibstoffe: Zur Energiewende zählt hiezulande auch die landwirtschaftliche Erzeugung von Biogas und Biodiesel. Die durch den Anbau von Energie-Mais und Biodiesel-Raps mögliche Verengung der Fruchtfolgen sowie der beobachtete Flächenhunger sind für die Agrobiodiversität problematisch. In Zukunft werden wir mehr denn je zwischen Teller, Tank oder Trog wählen müssen. In allen drei Bereichen wird es unumgänglich sein, Ressourcen effizient einzusetzen bzw. einzusparen.¹³ Die Kompetenzaufteilung zwischen Energie-, Landwirtschaft- und Umweltministerium hilft sicher nicht nachhaltige Entscheidungen in diesem Bereich zu treffen.

Greening: Bindung der Subventionen an ökologische Kriterien

Der EU-Agrarkommissar Dacian Cioloș hat neue Leitlinien für die GAP nach 2013 vorgestellt. Grüner soll die Landwirtschaft nun werden, und gerechter. Die Landwirte sollen einen Teil ihrer Direktzahlungen nur dann erhalten, wenn sie bestimmte Umweltbedingungen einhalten. Hier gibt es Maßnahmen zum Erhalt des Dauergrünlandes und zur Auflockerung von monotonen Fruchtfolgen. Die für den Naturschutz wichtigste Bestimmung des „Greenings“ schreibt vor, dass die landwirtschaftlichen Nutzflächen jedes Betriebes mindestens 7 % ökologische Vorrangflächen umfassen müssen. Diese Flächen sollen einen zentralen Beitrag zur nachhaltigen Sicherung der Produktionsgrundlagen liefern, insbesondere durch einen Schutz von Wasser, Boden und Biodiversität. Durch den Erhalt von Hecken, Blühstreifen und Baumreihen müssen diese Flächen dem Artenschutz gerecht werden. Es sind demnach keine Stilllegungsflächen, auf denen Ackerkulturen für die Energieerzeugung angebaut werden dürfen.

Schlussfolgerungen

Unbestritten ist, dass die Bedrohung der Vielfalt im Offenland direkt mit der Agrarpolitik zusammenhängt. Trotz progressiv verbesserter agrarpolitischer Rahmenbedingungen, sowie vielfältiger Bemühungen des Staates und anderer Akteure konnte bisher keine Trendwende eingeleitet werden.

Eine Erfolgskontrolle der AUP und der Biodiversitätsprogramme über den Weg eines institutionalisierten Monitorings würde zu der vielfach geforderten Effizienzsteigerung führen. Hierzu müssten aber die bestehenden Monitoring-Instrumente optimiert und die Geldflüsse einer

Einige wenige schwarze Schafe unter den Landwirten setzen sich über das Naturschutzgesetz hinweg (u. a. Biotopzerstörung) und kassieren trotzdem Prämien für Leistungen

Kosten-Wirksamkeits-Analyse unterzogen werden. Genauso notwendig ist es, die Landwirte zu beraten, welche Maßnahme auf welcher Fläche sinnvoll ist.¹⁴ Diese Forderungen vieler Studien¹⁵ wurden bislang ungenügend von den öffentlichen Akteuren aufgegriffen.

Themen wie die Agroforstwirtschaft, angepasste Beweidung der Grünlandflächen im Sinne einer nachhaltigen Milchwirtschaft (Dairyman-Projekt¹⁶), Schaffung eines hohen Naturwertes durch Landbewirtschaftung (*High Nature Value-Farming*), Erhalt von Arbeitsplätzen innerhalb der Landwirtschaft durch eine auf den Menschen ausgelegte Subventionspolitik werden von den Entscheidungsträgern vernachlässigt. Vielfach liegt der Fehler nicht bei den Landwirten, sondern bei einigen Beamten aus den verschiedenen Ministerien und Verwaltungen. Es sind aber auch Verantwortliche aus den landwirtschaftlichen Gewerkschaften, die – zwecks Erhalts ihrer persönlichen Machtposition – an einer konstruktiven Zusammenarbeit nicht interessiert sind.

Seit immerhin 15 Jahren sind die Probleme bekannt: mehrere Studien haben

die Lage analysiert und Lösungen vorgeschlagen, umgesetzt wurde bis zum heutigen Tag erst ein Bruchteil davon. Man kann nur hoffen, dass die politisch Verantwortlichen die aktuellen Verhandlungen zur Agrarreform 2013 nutzen, etwas mehr Mut in Richtung nachhaltiger Landwirtschaft zu zeigen – trotz des Gegenwindes einzelner Lobbys. ♦

1 Ernst Basler u. Partner; ERS (1998), *Audit relatif à la gestion de l'environnement naturel*.

2 Ministère de l'agriculture, de la viticulture et du développement rural (2012), *Rapport d'activité 2011 du gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg*.

3 OCDE (2008), *La performance environnementale de l'agriculture dans les pays de l'OCDE depuis 1990*, Paris (www.oecd.org/tad/env/indicateurs).

4 Service d'économie rurale (2009), *De Beroder* Nr. 52.

5 CONVIS, *De lëtzeburger Zichter*, 1/2010; CONVIS (2008), *Abschlussbericht zum NEBplus-Beratungsprojekt*.

6 Institut für biologische Landwirtschaft an Agrarkultur Luxemburg, Forschungsinstitut für biologischen Landbau (2011), *Vergleichende ökonomisch-ökologische Analyse von biologisch und konventionell wirtschaftenden Betrieben in Luxemburg*.

7 Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire (2008), *Bewirtschaftungsplan für die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie*.

8 European Environment Agency (2011), *Landscape fragmentation in Europe*, www.eea.europa.eu

9 Ministère du développement durable et des infrastructures (2010), *Plan national pour un développement durable (PNDD)* www.developpement-durable-infrastructures.public.lu

10 Observatoire de l'environnement naturel, *rapports de 2009 et de 2012*.

11 Biver, G. (2008), „Recensement des oiseaux des prés 2007: présence de Bergeronnette printanière, Pipit farlouse et Tarier des prés dans trois régions à pâturages sélectionnées – Étude comparative à 1996“, in *Regulus, Wissenschaftliche Berichte* Nr. 23.

12 Ministère de l'Environnement (2007), *Plan national protection nature (PNPN)*.

13 Jean Stoll (2010), „Agro-Treibstoffe“, in *forum* Nr. 297, S. 50-53.

14 Institut für ländliche Strukturforchung (2011), *Biodiversität und landwirtschaftliche Förderinstrumente in Luxemburg*.

15 ÖkoZenter Lëtzebuerg, Lëtzebuurger Jongbauren a Jongwënzer, Mouvement Ecologique (2011), *Handlungspisten für eine nachhaltige Landwirtschaft in Luxemburg, Ergebnis eines Dialogs*.

16 Dairyman, Lycée Technique Agricole (2010), *Evaluation de la durabilité régionale agricole au Luxembourg*, www.interregdairyman.eu.