

Mehr Biodiversität und Umweltschutz mit der Landwirtschaft

Bedarfsanalyse und Maßnahmenvorschläge für den Nationalen GAP-Strategieplan Luxemburgs

Eine Studie im Auftrag des Observatoire de l'Environnement Naturel

durchgeführt vom Forschungsinstitut für biologischen Landbau (FiBL Deutschland) und dem Institut für Agrarökologie und Biodiversität (IFAB)

- Kurzfassung -

Der politische Auftrag der EU-Kommission

Alle Maßnahmen und Strategien der EU müssen zur Verwirklichung der Ziele des Grünen Deals, der neuen Wachstumsstrategie der EU, beitragen. Hierbei nimmt die *Farm to Fork*-Strategie eine zentrale Rolle ein. Sie soll die Entwicklung zu nachhaltigen Ernährungssystemen in Europa befördern und dazu beitragen, die Abhängigkeit von Pestiziden und Antibiotika zu reduzieren, übermäßige Düngung zu verringern, den Anteil des ökologischen Landbaus zu erhöhen, das Tierwohl zu verbessern und den Verlust der Biodiversität umzukehren.

In Europa soll sich die Biodiversität bis 2030 auf dem Weg der Erholung befinden. Zu diesem Zweck sind die Biodiversitätsstrategie 2030, die *Farm to Fork*-Strategie und die aktuelle Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), hier insbesondere die GAP-Strategiepläne der Mitgliedstaaten und die GAP-Instrumente, eng miteinander abzustimmen. Mit der neuen GAP (2022-2027) erhalten die Mitgliedstaaten einen großen Gestaltungsspielraum und werden von der EU-Kommission aufgefordert, mehr Ehrgeiz und Anstrengungen bei der Bewältigung der Umweltprobleme und des Biodiversitätsverlustes zu zeigen.

Status quo der Natur und Umwelt in der Agrarlandschaft Luxemburgs

In der Agrarlandschaft Luxemburgs befinden sich 84% der Grünland-Habitats in einem schlechten Zustand; ehemals häufige Feldvögel (z.B. Steinkauz und Rebhuhn) sind stark gefährdet, oder wie das Braunkehlchen völlig verschwunden. Die Biodiversität der Agrarlandschaft ist in einem sehr schlechten Zustand und erfordert durchgreifende Bemühungen zur Verbesserung. Zudem sind die Verbesserung der Wasserqualität, insbesondere durch eine Verringerung der Nitrat- und Pestizideinträge, sowie die Reduktion von Methan- und Ammoniak-Emissionen große Umweltherausforderungen in Luxemburg.

Eine wesentliche Ursache hierfür sind der hohe Spezialisierungsgrad der landwirtschaftlichen Betriebe mit einem EU-weit überdurchschnittlich hohen Viehbestand und eine intensive Landbewirtschaftung. Dieser geht häufig einher mit dem Verlust von Landschaftsstrukturen, einem hohen Einsatz von Düngemitteln und Pflanzenschutzmitteln, insbesondere auf Ackerflächen. Schädigungen des Grünlands gehen von häufiger Schnittnutzung und Überweidung aus, aber auch von einer kompletten Nutzungsaufgabe auf Grenzertragsstandorten.

Die bisherige landwirtschaftliche Förderpolitik hat zu keiner Verbesserung der Umweltsituation in Luxemburg geführt. Es zeigt sich dagegen weiterhin ein Trend zur Verschlechterung bei der Biodiversität und der Wasserqualität. Insgesamt fehlt es an einem relevanten Flächenumfang mit ökologisch wirkungsvollen Maßnahmen. Die Maßnahmen in den Natura 2000-Gebieten reichen dafür nicht aus. Der biologische Landbau, als eine nachhaltige Form der Landwirtschaft, erreicht nur einen

kleinen Flächenanteil von 4,6 %. Demgegenüber steht die gute Akzeptanz von Fördermaßnahmen, die aus Umweltsicht wenig anspruchsvoll sind, wie die derzeitige Landschaftspflegeprämie, die Ausgleichszulage oder die Investitionsbeihilfen, welche einen großen Anteil der Fördergelder in Anspruch nehmen.

Maßnahmenbedarf

Die Bedarfsanalyse konzentriert sich auf den Gestaltungsraum, den Luxemburg mit dem GAP-Instrumentarium haben wird. Ziel ist es dabei, einen deutlich gesteigerten Beitrag zur Erreichung der Biodiversitäts- und Umweltziele in der Agrarlandschaft zu leisten. Grundlage für die Ausarbeitung der Maßnahmenvorschläge ist eine für Luxemburg durchgeführte Bedarfsanalyse, bei der die Maßnahmenbedarfe für verschiedene Pflanzen- und Tierarten zusammenfassend dargestellt und auf die aktuelle Flächennutzung übertragen wurden. Insgesamt besteht ein naturschutzfachlich begründeter Bedarf an einem Mix effektiver Maßnahmen auf rund 30 % der Grünlandfläche und 25 % der Ackerfläche.

Dieser Maßnahmenbedarf wird der aktuellen Umsetzung von Greening-, Agrarumwelt- und Biodiversitätsmaßnahmen gegenübergestellt. Der Vergleich zeigt, dass derzeit auf ca. 9 % der Ackerflächen und 19 % der Grünlandflächen Maßnahmen umgesetzt werden, von denen die Biodiversität direkt profitiert. Ein großer Umsetzungsbedarf besteht auf den Ackerflächen.

Mit der Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen in dem berechneten Flächenumfang werden zugleich auch positive Effekte für den Wasser- und Klimaschutz erreicht.

Maßnahmenvorschläge zur Ausgestaltung der GAP-Instrumente

Die neue GAP hält in Zukunft im Wesentlichen drei Umweltinstrumente bereit, mit denen die Umweltziele in der Landwirtschaft verfolgt und erreicht werden sollen. Dies sind neben Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) und anderen Maßnahmen der Ländlichen Entwicklung die sogenannte «Erweiterte Konditionalität» und die «Eco-Schemes»: die beiden letztgenannten Instrumente sind neu und ersetzen das bisherige Greening. Die Mitgliedsstaaten haben einen sehr weitgehenden Gestaltungsspielraum, müssen jedoch in ihrem GAP-Strategieplan darlegen, wie mit diesen Instrumenten die Umweltziele erreicht werden sollen.

Grundlage für eine zielgerichtete Maßnahmenumsetzung sind eine anspruchsvolle, erweiterte Konditionalität und ökologisch wirksame Maßnahmen in den Eco-Schemes. Wesentliche Flächenanteile für die Maßnahmen sollen bereits über Konditionalität (mindestens 5 %) und Eco-Schemes erzielt werden, um so die seitens der EU bereitgestellten Finanzmittel der 1. Säule zu nutzen.

GAP-Instrument «erweiterte Konditionalität»: Sie ist die Grundanforderung, die alle Empfänger von Agrarzahlungen erfüllen müssen. Von besonderer Bedeutung ist die Verpflichtung, mind. je 5 % nichtproduktive Landschaftselemente oder Bereiche je auf Acker- und Grünland anzulegen bzw. vorzuweisen. Weiterhin sollte Luxemburg den Schutz von Dauergrünland in und außerhalb von Natura 2000-Gebieten ausreichend sichern, eine verbindliche Nährstoffeffassung für Betriebe einführen und die Mindestbreite von Uferrandstreifen von 5 m bzw. 10 m festlegen (abhängig von der Gewässerbreite).

GAP-Instrument «Eco-Schemes»: Es handelt sich um einjährige Maßnahmen, die aus den Direktzahlungen (100 % EU-Gelder) finanziert werden. Die Teilnahme für die Landwirt*innen ist freiwillig. Bei attraktiver Prämiengestaltung sollten ausnahmslos ökologisch hochwirksame Maßnahmen angeboten werden: Blühstreifen (implizit mehrjährig), artenreiche Ackersäume und Ackerrandstreifen, Extensivwäcker, Uferrand- und Pufferstreifen, Altgrasstreifen, extensive Wiesen und Weiden. Es sollte ausreichend Budget zur Verfügung gestellt werden, um potenziell auf 15% des Acker- und des Grünlands zu greifen.

Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM): Das Geld für die AUKM stammt aus der 2. Säule (EU-Mittel) und muss mit nationalen Mitteln kofinanziert werden. Diese Maßnahmen laufen über einen Zeitraum von 5-7 Jahren und sind in ihren Anforderungen spezifischer und anspruchsvoller.

Drei Szenarien für die Ausgestaltung

Im Rahmen der vorliegenden Studie werden drei Szenarien dargestellt, wie die „Eco-Schemes“ in Luxemburg eingesetzt werden können, um die erarbeiteten Umweltziele zu erreichen. Die Szenarien unterscheiden sich, wie folgt:

- In Szenario 1 «Einzelmaßnahmen» können Landwirt*innen aus einem Katalog von Maßnahmen die für ihren Betrieb passenden Maßnahmen individuell auswählen und werden nach dem umgesetzten Umfang dafür bezahlt.
- Das Szenario 2 «Gemeinwohlprämie» stellt eine Paketlösung dar, bei der Landwirt*innen die mit Punktwerten dotierten Maßnahmen aus einem Katalog auswählen und eine Mindestpunktzahl pro ha Betriebsfläche erreichen müssen. Damit wird eine Mindestumsetzung von Maßnahmen gewährleistet, sofern die Betriebe diese Gemeinwohlprämie in Anspruch nehmen.
- Das Szenario 3 «Landschaftspflegeprämie plus+» knüpft an die bisherige Landschaftspflegeprämie an, ist jedoch sehr viel ambitionierter mit einem Mindestumfang an Extensivnutzungsflächen und Landschaftselementen. Die Landschaftspflegeprämie plus ist eine gesamtbetriebliche Maßnahme. Die Landwirt*innen müssen alle Auflagen, die zu der Maßnahme gehören, erfüllen um die Gesamtprämie zu erhalten.

Bei allen drei Szenarien ergänzen sich Konditionalität und Eco-Schemes mit den Maßnahmen aus den AUKM und dem Biodiversitätsprogramm und bauen aufeinander auf.

Ergänzende Maßnahmen und Ansätze

Um die ökologische Wirkung der Maßnahmen zu erreichen, ist eine **Lenkung auf Zielkulissen** wichtig. Geeignete Planungsgrundlagen aus dem Wasserschutz (Trinkwasserschutzgebiete) und dem Naturschutz (Grünlandstrategie u.a.) liegen vor. Nicht weniger relevant sind die korrekte Umsetzung und Ausführung der Maßnahmen. Eine fachliche Begleitung durch eine **qualifizierte Agrar-Wasser- und Naturschutz-Beratung**, oder alternativ eine ganzheitliche Nachhaltigkeitsberatung für landwirtschaftliche Betriebe sollte in Luxemburg forciert werden.

Im Laufe der Studie und in den Expert*innen-Gesprächen wurde deutlich, dass es auch in Luxemburg an einer Vision und einer **Gesamtstrategie für eine nachhaltige Landwirtschaft** fehlt. Landwirt*innen sind bereit, eine ressourcenschonende und naturverträgliche Landbewirtschaftung durchzuführen, wenn sich dadurch für sie auch ökonomische Perspektiven und Chancen auftun. Einige Ansätze dazu gibt es bereits. Hier könnte ein partizipativer Prozess mit allen relevanten Stakeholdern hilfreich sein. In diesem Zusammenhang könnte das Ergebnis z.B. ein „Gesellschaftsvertrag mit der Landwirtschaft“ sein.