



Stellungnahme der Landwirtschaftskammer zum nationalen Strategieplan (GAP 2023-2027)

Der vorliegende Entwurf des nationalen Strategieplans für die Periode 2023-2027 basiert auf einer umfangreichen Analyse der Luxemburger Landwirtschaft. Das Dokument liefert denn auch zahlreiche, selbst für Insider interessante Daten und Zahlen. Die Autoren zeichnen ein recht zuverlässiges Bild der hiesigen Landwirtschaft und ihrer vielschichtigen Probleme und Herausforderungen. An manchen Stellen des Dokuments fehlen allerdings noch Erläuterungen zu den geplanten Maßnahmen. Auch viele Detailfragen bleiben derzeit noch offen.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen hinterlassen allerdings einen schalen Nachgeschmack: Die eigentliche Aufgabe der Landwirtschaft, gesunde Lebensmittel in ausreichender Menge zu produzieren, gerät immer mehr zur Nebensache. Dass die Betriebe von den Erträgen ihrer jeweiligen Produktion nicht leben können, wird zwar bedauert, aber mittlerweile schon fast stillschweigend zur Kenntnis genommen. Sogenannte Ökosystemleistungen (Eco Schemes) sollen's richten. Mehr Geld gibt es dafür aber nicht. Es wird lediglich umgeschichtet: Von den Großen zu den Kleinen, von den Produktiven zu den Extensiven. „Mehr Leistung für weniger Geld!“, heißt die offizielle Losung.

Noch stärker als bisher werden die Betriebsleiter vor der Frage stehen, wie sie die Weichen für die Zukunft stellen sollen. Nicht wenige werden wohl den Weg der Beihilfen-Maximierung gehen. Ob dies allerdings die Landwirtschaft stärken wird, darf bezweifelt werden. Für viele Betriebe wird es wohl ein Ausstieg auf Raten sein.

Die Anforderungen, die an die Betriebe gestellt werden, steigen dabei in einem derart rasanten Tempo, dass die Betriebe kaum noch Schritt halten können. Das was (vorsichtig geschätzt) von mehreren Dutzend Verwaltungsmitarbeitern an Auflagen ausgearbeitet (und auch kontrolliert) wird, muss auf Betriebsebene oft von einer einzelnen Person bewältigt werden. Die Nerven liegen dementsprechend oft blank.

Entspannung ist derweil keine in Sicht. Die Anzahl an Aktions- und Maßnahmenplänen wird immer unübersichtlicher, während die Zielvorgaben immer öfter Resignation hervorrufen. Das was von der Landwirtschaft gefordert wird, ist nichts weiter als die Quadratur des Kreises! Da hilft es wenig, wenn die Autoren des nationalen Strategieplans mehrmals auf Inkohärenzen in der Politik hinweisen.

Echte Hilfestellungen wären nötig, Diskussionen auf Augenhöhe, realistische Zielvorgaben, Planungssicherheit, Transparenz bei der Ausgestaltung der Beihilfen, kurzum: Politik mit Augenmaß. Der vorliegende Entwurf, auch wenn er sicherlich in bester Absicht erstellt wurde, vermag keine Antworten auf die drängenden Fragen der landwirtschaftlichen Betriebe zu liefern. Genau das zeichnet aber gute Politik aus!

Der nationale Strategieplan kann in seiner derzeitigen Fassung von der Landwirtschaftskammer nicht gutgeheißen werden. Insbesondere die erhebliche Umverteilung der Beihilfen zwischen den Betrieben und Produktionsrichtungen (ohne ausreichende Kompensierungsmaßnahmen) sowie die einseitige Fokussierung auf Extensivierung sind zu bemängeln.

Dort wo Einkommensverluste unvermeidlich sind (Konvergenz der Betriebsprämien, Eco Scheme-Regelung), müssen die Betriebe unabhängig von ihrer Ausrichtung ausreichend Möglichkeiten geboten bekommen, diese zu kompensieren. Jeder weitere Einschnitt, wie z.B. der durch die Umverteilungsprämie, ist entweder ganz zu vermeiden oder auf das absolute Minimum zu beschränken. Einer Schwächung der produktiven Betriebe kann die Landwirtschaftskammer jedenfalls unter keinen Umständen zustimmen.

Die grundlegenden Probleme der Landwirtschaft, nämlich die unzufriedenstellende Wettbewerbsfähigkeit sowie die Macht des Marktes, werden im vorliegenden Dokument nur notdürftig behandelt. Wichtige Maßnahmen, wie die Investitionsbeihilfen, werden zwar weitergeführt. Insbesondere infolge der gestiegenen Klimaschutz- und Tierwohl-Anforderungen werden die künftigen Investitionen aber deutlich teurer werden. Insgesamt wird erwartet, dass die Landwirtschaft noch stärker als bisher in Vorleistung geht, wohlwissend, dass der Markt dies in aller Regel nicht honoriert.

Die finanziellen Mittel, die der Landwirtschaft für Umweltleistungen zur Verfügung stehen, stehen in keinem Verhältnis zur politischen Dringlichkeit, die den verschiedensten Umweltzielsetzungen beigemessen wird – und auch nicht zum realen Wert dieser Dienstleistungen! Auch die vorgeschlagenen Maßnahmen lassen zu wünschen übrig. Hier besteht durchaus noch Verbesserungspotential. Es müssen unbedingt andere Handlungsoptionen angeboten werden als die Extensivierung (z.B. durch Maßnahmen, deren Erfolg auf Basis von Monitoring bzw. Indikatoren gemessen werden kann).

Der Rahmen für die Erstellung der nationalen Strategiepläne

Für den Zeitraum von 2023 bis 2027 wird die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) an neun Hauptzielen ausgerichtet. Diese Hauptziele mit Fokus auf sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Themen bilden die Grundlage, auf der die EU-Länder ihre GAP-Strategiepläne ausarbeiten.

1. Sicherstellung gerechter Einkommen für Landwirte
2. Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit
3. Wiederherstellung eines ausgewogenen Kräfteverhältnisses in der Lebensmittelversorgungskette
4. Klimaschutzmaßnahmen
5. Umweltpflege
6. Erhaltung von Landschaften und biologischer Vielfalt
7. Förderung des Generationswechsels
8. Förderung lebendiger ländlicher Gebiete
9. Schutz von Lebensmittelqualität und Gesundheit

Zusätzlich zu diesen 9 Hauptzielen wurde ein transversales Ziel formuliert: Wissen, Innovation und Digitalisierung in der Landwirtschaft sowie im ländlichen Raum anregen und deren Nutzung fördern.

Die Ausgangssituation in der Landwirtschaft

Die Erkenntnis ist nicht wirklich neu: Allein über die erzielbaren Marktpreise kann die einheimische (und europäische) Landwirtschaft kein ausreichendes Einkommen generieren. Dieser zutiefst beschämende Umstand erfordert konsequente Unterstützungsmaßnahmen, die allerdings von (meist besserverdienenden) Teilen der Gesellschaft zunehmend hinterfragt werden.

Der Druck, der auf den landwirtschaftlichen Betrieben lastet, ist derweil enorm, sowohl finanziell als auch psychisch. Globalisierte Märkte degradieren lokal produzierte und qualitativ hochwertige Lebensmittel zu bloßen Rohstoffen, die weltweit gehandelt werden und dementsprechend geringe Preise erzielen. Unsere hohen Umwelt- und Sozialstandards spiegeln sich in diesen Marktpreisen in keinsten Weise wider. Die zunehmende Konzentration im Lebensmittelhandel, die von der Politik mehr oder weniger kommentarlos zur Kenntnis genommen wird, verschärft den Preisdruck zusätzlich. Beim Abschluss internationaler Handelsabkommen sind landwirtschaftliche Erzeugnisse zudem meist Teil der Verhandlungsmasse.

All dies trägt erwiesenermaßen nicht zu einem leistungsgerechten Einkommen in der Landwirtschaft bei. Der nationale Strategieplan erwähnt denn auch (auf Seite 19), dass das mittlere landwirtschaftliche Einkommen heute kaum noch für ein kinderloses Paar ausreicht. Für ein Paar mit zwei Kindern liegt es sogar unter dem vom STATEC ermittelten Schwellenwert („*seuil de risque de pauvreté absolu*“).

Bis zum heutigen Tag hat die europäische und nationale Agrarpolitik augenscheinlich kein wirksames Instrument gefunden, den landwirtschaftlichen Sektor ausreichend vor der Globalisierung und dem Spiel der Marktkräfte zu schützen. Die Erzeugerpreise bewegen sich hierzulande auf demselben Niveau wie vor gut 30 Jahren, während die Produktions- und insbesondere die Lohnkosten im selben Zeitraum geradezu explodiert sind.

Vor diesem Hintergrund sehen sich die landwirtschaftlichen Betriebe seit Jahren vor die Wahl gestellt: Wachse oder weiche! Die Folgen sind dramatisch. Die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe ist konstant rückläufig (-50% in 30 Jahren!). Der Anteil an Betrieben ohne gesicherte Nachfolge ist hoch. Immer mehr Betriebe werden im Nebenerwerb geführt. Ein außerlandwirtschaftliches Zusatzeinkommen ist fast schon Pflicht, um einen Familienbetrieb finanziell einigermaßen abzusichern. Das Wachstum der Betriebe hat derweil ihren Preis (Verschuldung, Arbeitsüberlastung, potentieller Imageverlust) und erschwert durch die stetig steigende Kapitallast den dringend notwendigen, aber ohnehin schon schwierigen Generationswechsel.

Die Rinderhaltung ist seit jeher das Hauptstandbein der Luxemburger Landwirtschaft. Die vorherrschenden pedoklimatischen Rahmenbedingungen prädestinieren sie geradezu hierfür („Grünlandstandort“). Hinzu kommt, dass sich die Rinderhaltung (inkl. Futterproduktion) sehr gut mechanisieren lässt. Die dadurch erzielbare hohe Schlagkraft erleichtert das Skalieren dieser Produktion. Unter den sozio-ökonomischen Gegebenheiten Luxemburgs (hohe, indexgebundene Lohnkosten) ist der Arbeitskraftbedarf einer landwirtschaftlichen Produktion neben dem Kapitalbedarf der wichtigste Faktor in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit. Die schwerpunktmäßige Ausrichtung der einheimischen Landwirtschaft sowie die allgemeine Entwicklung der Betriebsstrukturen lässt sich vor diesem Hintergrund gut nachvollziehen.

Die anderen traditionellen landwirtschaftlichen Produktionen Luxemburgs (Weinbau, Schweinehaltung) sowie die Nischenproduktionen, die sich seit geraumer Zeit im Land entwickeln (Obst- und Gemüseanbau), zeichnen sich allesamt durch einen hohen Arbeitskraftbedarf aus, was sich zwangsläufig negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit auswirkt. Hier sind die Aufnahmefähigkeit des lokalen Markts sowie dessen Bereitschaft, langfristig einen spürbaren Mehrpreis für die einheimischen

Produkte zu zahlen, eindeutig die limitierenden Faktoren. Bei manchen Produktionen sind die Grenzen des Machbaren (bzw. ökonomisch Tragbaren) längst erreicht, wenn nicht sogar überschritten. Gemessen am Preisdruck, der von den Produzenten aus der Grenzregion und darüber hinaus ausgeht, wird es zunehmend schwierig, Alleinstellungsmerkmale für einheimische Lebensmittel zu entwickeln und auch gewinnbringend zu vermarkten. Dies gilt für sämtliche landwirtschaftlichen Produktionen.

Die im Verhältnis zum nahen Ausland langwierigen Genehmigungsprozeduren sowie die oft als unverhältnismäßig empfundenen Auflagen, wirken sich zudem eher hemmend auf die Diversifizierung der hiesigen Landwirtschaft aus. Des Weiteren mangelt es an lokalen Verarbeitungsstrukturen und verlässlichen Wertschöpfungsketten, um bestehende Nischen auszubauen und neue Nischen zu erschließen (sowohl in den Bereichen „Food“ als auch „Non-Food“).

Die Planungssicherheit ist denn auch aus Sicht vieler Betriebe – und aus vielerlei Gründen – unzureichend. Den langfristig, auf mehrere Jahrzehnte ausgelegten Investitionen stehen im besten Falle mittelfristig gesicherte politische Rahmenbedingungen entgegen. Im Verhältnis dazu bietet der Markt kaum mehr als kurzfristige Zusagen, wobei der Preisdruck allgegenwärtig ist. Hinzu kommt die Abhängigkeit von Pachtflächen. Die 2018 vorgenommene Anpassung des Pachtgesetzes hat wohl die Mindestlaufzeit von Pachtverträgen auf 6 Jahre (Flächen) bzw. 15 Jahre (Betriebe) angehoben, was den Betrieben etwas mehr Planungssicherheit gibt. Der stetige Anstieg des Anteils an Pachtflächen (mittlerweile rund 60% der Betriebsfläche) relativiert dies allerdings wieder, zumal Flächen, die im Besitz des Luxemburger Staates oder einer Gemeinde sind, bekanntlich nicht unter das Pachtgesetz fallen (und somit wesentlich kürzere Pachtdauern zulässig sind als bei „normalen“ Pachtflächen).

Die 10 Ziele der GAP für den Zeitraum 2023-2027

1. Unterstützung von tragfähigen landwirtschaftlichen Einkommen und der Krisenfestigkeit in der EU für mehr Ernährungssicherheit

Wie bereits in der Einleitung beschrieben, ist die Einkommenssituation in der Landwirtschaft schlecht. Vor diesem Hintergrund wurde nun beschlossen, die Prämienrechte aus der 1. Säule um 25% zu kürzen und bis 2027 einen Einheitswert einzuführen. Der nationale Strategieplan gibt detaillierte Einblicke in die Verschiebungen, die durch diese Konvergenz sowie durch die geplante Umverteilungsprämie zustande kommen werden. Die Autoren geben dabei zu, dass es zu bedeutenden Verteilungseffekten kommen wird, die zu Lasten der Haupterwerbsbetriebe gehen werden. Nutznießer würden die kleineren Betriebe sein, die häufig im Nebenerwerb geführt werden, sowie Rentnerbetriebe.

Um Einkommensverluste in der 1. Säule zu kompensieren, müssten die Betriebe im Grunde genommen nur auf die neu eingeführten „Eco Schemes“ zurückgreifen, so der simplistische Lösungsansatz der Autoren. Die Landwirtschaftskammer hat bereits in einer ersten Analyse der Eco Schemes (vom 8. Oktober 2021) darauf hingewiesen, dass wegen des begrenzten Budgets sowie dem Mangel an Eco Schemes hierdurch im besten Fall Einkommensneutralität erreicht werden kann. Die Eco Schemes sind nämlich nicht wirklich neu, sie wurden vorwiegend aus dem Bestand an Agrarumweltmaßnahmen herausgelöst. Wer diese Maßnahmen also bereits in der Vergangenheit umgesetzt hat, verliert de facto einen Teil seines Einkommens.

Insbesondere Milchvieh-, Mutterkuh-, und Winzerbetriebe wären laut Autoren die Verlierer der beschlossenen Konvergenz. Bei den Milchvieh- und Winzerbetrieben wird wegen der im Vergleich mit anderen Produktionsrichtungen besseren Einkommenssituation kein akuter Handlungsbedarf gesehen. Lediglich die Mutterkuhbetriebe erhalten durch eine gekoppelte Mutterkuhprämie eine gezielte Unterstützung. Inwieweit diese allerdings die Einkommensverluste zu kompensieren vermag, bleibt weitestgehend unklar.

Die vorgesehenen Maßnahmen sind alles andere als ausgewogen. Sie erhöhen den Druck auf die Betriebe, ohne diesen aber ausreichend Möglichkeiten zu geben, die anstehenden Einkommensverluste zu kompensieren. Dies ist alles andere als ein Beitrag zur Absicherung tragfähiger Einkommen in der Landwirtschaft! Dem Rückgang der Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe wird so nicht Einhalt geboten. Der Strukturwandel wird wohl oder übel weitergehen.

2. Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und der landwirtschaftlichen Produktivität in nachhaltiger Weise, um die Herausforderungen einer gesteigerten Nachfrage bei knappen Ressourcen und unsicheren Klimabedingungen zu bewältigen

Die Landwirtschaftskammer stimmt der von den Autoren beschriebenen Situation in den einzelnen Produktionsrichtungen weitestgehend zu. Die Wettbewerbsfähigkeit leidet zunehmend unter den hiesigen sozio-ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen und schränkt die Möglichkeiten zur Diversifizierung erheblich ein, zumal einzelnen Nischen bereits Sättigungseffekte attestiert werden. Die traditionsreiche Tierhaltung sieht sich derweil erheblichen Herausforderungen ausgesetzt (v.a. im Bereich der gasförmigen Emissionen). Der Preisdruck aus dem Ausland ist enorm. Der Wettbewerb im einheimischen Lebensmittelhandel kommt erschwerend hinzu. Dies bekommen sowohl die konventionellen Betriebe als auch die Biobetriebe zu spüren. Am schlimmsten trifft es derzeit den Schweinesektor.

Das weitgehende Festhalten an der nationalen Wachstumspolitik wird die Situation der Luxemburger Landwirtschaft kaum verbessern. Die Produktionsfaktoren werden noch teurer werden und die Wettbewerbsfähigkeit wird zunehmend hierunter leiden. Die Verschärfung der Umweltauflagen und die höheren Ansprüche im Bereich Tierwohl, die bis zum heutigen Tag nicht wirklich vom Markt entgolten werden, werden die Situation zusätzlich erschweren.

Die von den Autoren vor diesem – zugegebenermaßen komplexen – Hintergrund vorgeschlagenen Maßnahmen lesen sich wie ein Eingeständnis der eigenen Machtlosigkeit. Die bisherigen Maßnahmen (z.B. Investitionsbeihilfen) werden lediglich weitergeführt, allerdings ohne wesentliche Verbesserungen. Die Notwendigkeit in moderne Infrastrukturen und schlagkräftige Maschinen zu investieren, bleibt bestehen und wird mitunter sogar noch größer werden. Die Kapitallast der Betriebe wird demnach aller Voraussicht nach weiter ansteigen (insbesondere durch strengere Umweltauflagen und Mindestkriterien im Bereich Tierwohl).

Das vorliegende Dokument lässt erkennen, dass sich die Autoren sehr viel vom neuen Kennzeichnungssystem erhoffen. Dies wurde allerdings im Vorfeld von den verschiedenen Akteuren der einheimischen Wertschöpfungsketten wiederholt anders bewertet. Der landwirtschaftliche Sektor wird noch stärker als bisher in Vorleistung gehen müssen, und dies in Bereichen, die weiterhin – man kann es nicht oft genug wiederholen – nicht oder nur unzureichend vom Markt honoriert werden.

Es ist sicher begrüßenswert, die landwirtschaftliche Beratung, die Innovation sowie die Digitalisierung stärker in den Fokus der Agrarpolitik zu stellen. Um einen positiven Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe zu erreichen, muss die Produktivität allerdings einen höheren Stellenwert bekommen als dies derzeit der Fall ist. Zudem muss sichergestellt werden, dass Maßnahmen in diesen wichtigen Bereichen flexibel und zielgerichtet sind – und zu praxisrelevanten Lösungsansätzen führen. Der nationale Strategieplan liefert derzeit nur bruchstückhafte Informationen bezüglich der angedachten Veränderungen bzw. Anpassungen. Sämtliche erdenklichen Anstrengungen in diesen Bereichen werden allerdings nicht ausreichen, um die ungünstige Wettbewerbssituation gegenüber der ausländischen Konkurrenz auszugleichen.

3. Verbesserung der Position der Landwirte in den Wertschöpfungsketten

Die Position der landwirtschaftlichen Betriebe in den Wertschöpfungsketten wird von den Autoren zu Recht als unzufriedenstellend dargestellt (insbesondere im europäischen Vergleich). Die eingeschränkte Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem Ausland (siehe Punkt 2) spielt dabei natürlich eine wichtige Rolle, erklärt aber längst nicht alle Fehlentwicklungen. Die landwirtschaftlichen Betriebe sind finanziell unzureichend am geschaffenen Mehrwert beteiligt, dieser Anteil ist zudem rückläufig und steht in keinem Verhältnis zur Kostenentwicklung.

Der nationale Strategieplan bietet diesbezüglich keinen echten Lösungsansatz, sondern beschränkt sich darauf, (lobenswerte) Ziele zu formulieren. Die Macht des Marktes bleibt somit unangetastet. Die ungebremste Konzentration im Lebensmittelhandel verstärkt diese sogar noch.

Die bestehenden Investitionsbeihilfen werden (weitestgehend unverändert) weitergeführt. Daneben wird eine neue Starthilfe für Kleinstunternehmen („*microentreprises*“) eingeführt. Angesichts des Mangels an Verarbeitungsbetrieben fehlt es allerdings offenkundig an einer nationalen Strategie zum Ausbau der Lebensmittelindustrie, mit dem Ziel neue Wertschöpfungsketten aufzubauen. Eine ausführliche Schwachstellenanalyse des nationalen Lebensmittelsektors, gekoppelt mit einer Bedarfsanalyse wäre ein erster, wichtiger Schritt in diese Richtung.

4. Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel sowie nachhaltige Energie

Die mittel- und langfristigen Klimaschutzziele schweben wie ein Damokles-Schwert über der Luxemburger Landwirtschaft. Die vorliegenden Daten zeigen auf, dass die einheimische Landwirtschaft, die schwerpunktmäßig auf die Rinderhaltung ausgerichtet ist, vor enormen Herausforderungen steht – und die gesetzten Zielvorgaben aus eigener Kraft kaum erreichen kann. Die bereits beschriebene schwierige Einkommenssituation in der Landwirtschaft drängt die Betriebe weiterhin in Richtung Wachstum, während die Klimaschutzziele nach derzeitigem Kenntnisstand wohl kaum ohne größere Einschränkungen in der Rinderhaltung zu erreichen sein werden, was zu erheblichen Einkommensverlusten führen würde.

Grund dafür sind u.a. die Berechnungsmethoden bzw. die sektorielle Zuordnung der berechneten Emissionen. So wird der geplante Ausbau der nationalen Biogasproduktion dazu beitragen, THG-Emissionen im Energiesektor einzusparen. Diese Emissionsreduktion nutzt der Landwirtschaft hingegen in keinsten Weise ihre vorgegebenen sektoriellen Ziele zu erreichen, da diese buchhalterisch nicht der Landwirtschaft angerechnet wird. Ähnliches gilt im Bereich der Landnutzung. Ein höherer Anteil an Dauergrünland oder temporärem Grünland (Feldfutter), der durchaus in der Praxis erreichbar wäre, würde sich als zusätzliche CO₂-Senke positiv auf die nationale THG-Bilanz auswirken, wird aber nicht dem Sektor „Landwirtschaft“ angerechnet, sondern separat unter „Landnutzung“ aufgeführt (zusammen mit der Forstwirtschaft).

Dem landwirtschaftlichen Sektor, der immerhin 52% der Landesfläche ausmacht, werden auf diese Weise zwei Maßnahmen genommen, die ein erhebliches Potential im Bereich der THG-Bilanz haben. Dem Umstand, dass die Landwirtschaft – neben der Forstwirtschaft – der einzige Wirtschaftssektor ist, der eine CO₂-Senke anzubieten hat, wird somit überhaupt nicht Rechnung getragen. Es ist abzusehen, dass unter diesen Voraussetzungen der einzige gangbare Lösungsweg darin bestehen wird, nach maximaler Effizienz in der Rinderhaltung zu streben. Inwieweit dies allerdings mit den anderen Zielen der GAP kompatibel sein wird, bleibt unklar. Die extensive Grünlandnutzung wird dadurch wohl eher nicht gefördert werden.

Die ambitionierten Ziele im Bereich der Biogasproduktion lassen sich derzeit nur erreichen, wenn der finanzielle Anreiz hoch genug ist und die allgemeinen Rahmenbedingungen (Genehmigungen, Auflagen, Gülle-Management, ...) praxisgerecht gestaltet werden. Detaillierte Informationen dazu, wie die nationale Biogas-Strategie aussehen wird, liegen derzeit nicht vor. Der nationale Strategieplan sieht lediglich vor, dass bei neuen Stallbauten ab einer bestimmten Größenordnung künftig technische Vorkehrungen getroffen werden müssen (!) um einen späteren Anschluss an eine Biogasanlage zu ermöglichen. Eine solche allgemeingültige Auflage macht allerdings wenig Sinn, wenn die Wirtschaftlichkeit einer solchen Anlage, z.B. bedingt durch die Lage des Betriebs, von vornherein eingeschränkt ist (oder wenn absehbar ist, dass keine Genehmigung erteilt werden kann). Die rezente Entwicklung im Biogassektor ist im nationalen Strategieplan übrigens falsch dargestellt. Diese ist nämlich rückläufig – und das auch nicht ganz ohne Grund!

Die im nationalen Strategieplan aufgezählten Maßnahmen enthalten zum einen kaum neue, geschweige denn innovative Elemente. Zudem sind Maßnahmen enthalten, die in der Berechnung der THG-Emissionen aus der Landwirtschaft u.U. gar nicht berücksichtigt werden (z.B. Zwischenfruchtanbau) bzw. deren Einfluss auf die Höhe der THG-Emissionen, bezogen auf das Referenzjahr, doch eher gering ausfällt (z.B. Reduktion des N-Düngungsniveaus). Es ist bereits jetzt abzusehen, dass das Erreichen der Klimaziele für die Landwirtschaft mit erheblichen finanziellen Einbußen verbunden sein wird, ohne dass geeignete Kompensationsmaßnahmen in Aussicht gestellt würden.

Größere Hoffnungen verbindet die Landwirtschaft daher weiterhin mit dem Begriff „*carbon farming*“. Es bleibt abzuwarten, inwieweit dem Sektor finanzielle Mittel für entsprechende Maßnahmen bereitgestellt werden. Dem Agroforst-Konzept, das derzeit Gegenstand einer breiten Konsultation ist, steht die Landwirtschaft grundsätzlich aufgeschlossen gegenüber. Carbon farming darf sich allerdings nicht auf dieses Konzept beschränken.

Wie in einer ersten Stellungnahme (Oktober 2021) zur Eco Schemes-Regelung bereits detailliert dargelegt, vermisst die Landwirtschaftskammer eine Maßnahme zur Honorierung und Förderung der Grünlandnutzung (Dauergrünland, Feldfutter), die komplementär zu den bestehenden AUKP sein sollte. Das Eco Scheme zur Honorierung der Grünlandnutzung, welches die Landwirtschaftskammer einfordert, beruht im Wesentlichen auf einem Entwurf, der derzeit in Deutschland im Rahmen der Eco Scheme-Regelung diskutiert wird: dem Grünland-Klima-Bonus. Diese Maßnahme, die mit 90 €/ha entlohnt werden soll, richtet sich an Betriebe, deren landwirtschaftliche Nutzfläche (LNF) zu 75% aus Grünland besteht (Dauergrünland, Feldfutter). Eine ähnliche Maßnahme scheint für Luxemburg sinnvoll und würde insbesondere den viehhaltenden Betrieben ermöglichen, einen sinnvollen Beitrag zu den vielschichtigen Umweltzielen zu leisten (v.a. Wasser-, Klima- und Bodenschutz). Eine detaillierte Analyse der aktuellen durchschnittlichen betrieblichen Grünlandfläche erscheint unabdingbar, um eine Maßnahme zu definieren, die ausreichend Anreize (insbesondere für den Feldfutteranbau) schafft. Die Prämienhöhe wäre dementsprechend anzupassen. Auch eine Staffelung der Eco Scheme-Prämie wäre denkbar, je nachdem wie hoch die betriebliche Grünlandfläche ist. Dies könnte gerade in der Übergangsphase für viele Betriebe wichtig sein.

5. Förderung der nachhaltigen Entwicklung und effizienten Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen wie Wasser, Boden und Luft

Dass die Landwirtschaft einen Einfluss auf die natürlichen Ressourcen hat, ist unbestritten. Gerade angesichts der angespannten Einkommenssituation in der Landwirtschaft muss sich allerdings jede umweltpolitische Zielsetzung (und somit auch jede davon abgeleitete Schutzmaßnahme) daran messen lassen, ob sich ein entsprechendes Engagement seitens der Landwirte für eine relevante Mehrheit der Betriebe rechnet. Solange die Höhe der jeweiligen Entschädigungen ausschließlich von

durchschnittlichen Erträgen, Leistungen und Kosten abgeleitet wird, werden viele Maßnahmen gerade für hochproduktive Betriebe uninteressant bleiben.

Dabei bleibt zu klären, inwieweit im Einzelfall überhaupt alle direkten sowie indirekten Kosten bei der Berechnung der Beihilfen berücksichtigt werden. Die in ausgewiesenen Wasserschutzgebieten vorgesehene M12-Beihilfe deckt z.B. lediglich einen Teil der Auflagen finanziell ab. Das ist z.T. auch nachvollziehbar, da zum Zeitpunkt der Berechnung der Beihilfe noch weitestgehend Unklarheit bezüglich der künftigen Wasserschutzauflagen herrschte. Hier gilt es also unbedingt nachzubessern!

Die Landwirtschaftskammer kennt weder die einzelnen Bestandteile der jeweiligen Beihilfen, noch die detaillierten Berechnungsmethoden. Sie fordert deshalb nach wie vor vollen Einblick in die Berechnungen sämtlicher Beihilfen. Dies ist nicht zuletzt eine Frage der Transparenz, die umso wichtiger ist, als es sich bei den genannten Maßnahmen um vertraglich vereinbarte Leistungen zwischen zwei Partnern handelt.

Ein Schwachpunkt des von den Autoren gewählten Ansatzes zur Honorierung von Umweltleistungen besteht allgemein darin, dass sich einseitig auf Extensivierung fixiert wird. Auf produktiven Betrieben ist der Spielraum diesbezüglich jedoch sehr eng. Es mangelt insgesamt an ergebnisorientierten Maßnahmen, die die Produktivität nicht grundsätzlich in Frage stellen. Ein solcher ergebnisorientierter Ansatz könnte darin bestehen, Indikatorbasierte Maßnahmen anzubieten. Diese fehlen derzeit gänzlich. Der Vorteil Indikatorbasierte Maßnahmen besteht u.a. darin, dass sie für produktive Betriebe zugänglicher sind als Maßnahmen, die einseitig auf Extensivierung ausgelegt sind. Ein solcher Ansatz, lässt sich leichter in der Praxis umsetzen als ein Verzicht. Die damit verbundene potentiell größere Breitenwirkung dürfte eher zu einer Reduzierung z.B. des PSM-Einsatzes auf nationaler Ebene führen als restriktive Maßnahmen, die nur in geringem Umfang umgesetzt werden.

In der breiten Öffentlichkeit begegnet man zuweilen Unverständnis bezüglich des oft als zu gering eingestuften Engagements der Landwirte für Umwelt-, Wasser- und Klimaschutz. In weiten Teilen der Gesellschaft herrscht die Meinung vor, dass die Agrarpolitik die Ökosystemdienstleistungen der Landwirtschaft finanziell honoriert. Dies ist allerdings nur bedingt der Fall. Der reale Wert dieser Leistungen wird explizit nicht in der Beihilfe abgebildet, sondern höchstens der durchschnittliche Einkommensverlust. Die Politik wendet im Grunde genommen ähnliche Methoden an wie der Lebensmittelmarkt. Dienstleistungen sollen möglichst zu Tiefstpreisen erbracht werden. Der Aufwand sowie das Risiko sind von der Landwirtschaft zu schultern, den Mehrwert heimsen andere ein.

6. Beitrag zum Schutz der biologischen Vielfalt, Verbesserung von Ökosystemleistungen und Erhaltung von Lebensräumen und Landschaften

Der nationale Strategieplan erwähnt beiläufig (auf Seite 120), dass Luxemburg im Grunde genommen doppelt so viel LNF bräuchte, um den Anteil der Nahrungsmittelproduktion im Verhältnis zur Bevölkerung halten zu können. Es ist schon mehr als erstaunlich, dass eine solche Erkenntnis keine wesentliche Rolle in den agrar- und umweltpolitischen Debatten spielt. Ernährungssicherheit wird zunehmend zum Fremdwort.

Der Verlust an Biodiversität ist dagegen in aller Munde. Der Landwirtschaft wird dabei in aller Regel die Hauptverantwortung zugesprochen. Der kumulative Effekt der nicht landwirtschaftlichen Einflüsse wird hingegen selten thematisiert. Die demografische Entwicklung des Landes sowie das Wirtschaftswachstum werden von den Autoren zumindest unter den Risiken als treibende Kräfte identifiziert, aber eher auf eine dezente Art und Weise.

Den wirtschaftlichen Zwängen, denen die Landwirtschaft ausgesetzt ist (siehe Einleitung), wird nur ungenügend Rechnung getragen. Der kontinuierliche Rückgang der LNF (laut Autoren umgerechnet etwa 7.750 ha im Zeitraum 2000-2018), erzeugt einen permanenten Druck auf die Betriebe, der sich durchaus auch auf die Art und Intensität der Bewirtschaftung auswirken kann. Wenn z.B. der Zugang zu Weideflächen in Betriebsnähe immer schwieriger wird, nimmt die Schnittnutzung im Grünland dadurch tendenziell eher zu. Aus Sicht des Schutzes der Biodiversität wird dies als ein wesentliches Risiko bewertet.

In einem solchen Spannungsfeld ist es erwartungsgemäß schwierig, konsensfähige praxisnahe Lösungsansätze zu entwickeln und umzusetzen. Mit Ausnahme eines Eco Schemes (ungemähte Rückzugszonen im Grünland) bietet das vorliegende Dokument keine wirklich neuen Ansätze. Umso wichtiger scheint es, die bestehenden Maßnahmen zu optimieren und attraktiver zu gestalten (z.B. mehr Flexibilität, Anhebung der Beihilfen).

In ihrer Stellungnahme vom Oktober 2021 zur Eco Schemes-Regelung hatte die Landwirtschaftskammer die Maßnahme „Herbizidverzicht im Grünland“ vorgeschlagen. Auch wenn der Herbizideinsatz im Grünland keine Standardmaßnahme ist, lässt er sich dennoch reduzieren. Zudem stellt die Grünlandnutzung (Dauergrünland, Feldfutter) im Vergleich zur klassischen Ackernutzung bereits in sich eine Maßnahme zur Reduzierung des PSM-Einsatzes dar. Dies gilt es finanziell zu entlohnen.

7. Modernisierung der Landwirtschaft durch Begeisterung junger Menschen für den Beruf des Landwirts und Entwicklung ihrer Betriebe

Der Altersdurchschnitt der landwirtschaftlichen Betriebsleiter steigt kontinuierlich an, auch in Luxemburg. Dies hat weniger mit mangelndem Interesse an der Landwirtschaft zu tun, als vielmehr mit den schlechten Einkommensperspektiven (siehe Einleitung). Die Unterstützung der Junglandwirte ist daher zweifellos eine eminent wichtige Maßnahme, um den Generationswechsel in der Landwirtschaft zu unterstützen. Die Landwirtschaftskammer begrüßt denn auch ausdrücklich, dass die bestehenden Einzelmaßnahmen weitergeführt und inhaltlich leicht aufgewertet werden sollen. Es muss allerdings angemerkt werden, dass die gewährten Beihilfen die sektorale Einkommensdisparität (Landwirtschaft im Vergleich zu anderen Wirtschaftssektoren) höchstens ansatzweise und auch nur zeitlich begrenzt reduzieren.

8. Förderung von Beschäftigung, Wachstum, sozialer Inklusion und der lokalen Entwicklung in ländlichen Gebieten, einschließlich Bioökonomie und nachhaltiger Waldbewirtschaftung

Unter dieser Zielsetzung fungiert das Maßnahmenprogramm LEADER, das weitergeführt werden soll. Aus LEADER-Projekten sind in der Vergangenheit mehrere interessante und wirtschaftlich tragfähige landwirtschaftliche Konzepte entstanden. Leider treten in den verschiedenen LEADER-Regionen landwirtschaftliche Zielsetzungen seit Jahren zunehmend in den Hintergrund. Dies liegt allerdings weniger am LEADER-Programm selbst. Es erscheint sinnvoll, die Möglichkeiten, die das Instrument LEADER der Landwirtschaft bietet, gezielt zu kommunizieren mit dem Ziel, den landwirtschaftlichen Sektor diesbezüglich neu zu dynamisieren.

9. Verbesserung der Reaktion der EU-Landwirtschaft auf gesellschaftliche Erwartungen in den Bereichen Ernährung und Gesundheit, einschließlich sicherer, nahrhafter und nachhaltiger Lebensmittel und der Vermeidung von Lebensmittelabfällen, sowie besserer Tierschutz

Die Autoren des nationalen Strategieplans erwähnen zu Recht, dass Verbesserungen im Bereich Tierwohl, obwohl gesellschaftlich und politisch gewollt, nicht leicht umzusetzen sind, weil der Markt kaum langfristige Preisgarantien hergibt, die es erlauben würden, entsprechende Investitionen auf Betriebsebene zu tätigen.

Umso erstaunlicher erscheint es daher, dass der nationale Strategieplan die Anforderungen, die an die tierhaltenden Betriebe gestellt werden, weiter verschärfen will. Über Investitionsbeihilfen geförderte Stallbauten müssen künftig den Bio-Normen entsprechen. Dies bedeutet insbesondere für Schweine- und Geflügelhalter erhebliche Zusatzkosten. Aber auch für Rinderhalter wird dies mit Zusatzkosten verbunden sein, die erstmal erwirtschaftet werden müssen. Auch wenn den Betrieben ein späterer Umstieg auf Biolandwirtschaft durch diese Auflage erleichtert wird: Der einheimischen Landwirtschaft in einer ohnehin im europäischen Vergleich suboptimalen Wettbewerbssituation solche Zusatzkosten aufzuzwingen, und dies ohne jegliche Rücksicht auf die Aufnahmefähigkeit der Märkte, ist kein Zeichen verantwortungsvoller Politik. Die Politik mag von der Hoffnung leben können, die Landwirtschaft leider nicht!

Die Landwirtschaftskammer könnte sich durchaus vorstellen, dass Ställe, die nach Bio-Norm gebaut werden, im Rahmen der Investitionsbeihilfen künftig bessere Bedingungen erhalten (Selektionsverfahren, Beihilfesatz). Es muss den Betrieben aber weiterhin freigestellt sein, welches Stallsystem sie für ihren Produktionszweig und ihre spezifische Marktsituation wählen. In diesem Zusammenhang muss darauf verwiesen werden, dass die AUKP lediglich eine Maßnahme im Bereich Tierwohl anbieten, die darüber hinaus den Rinderhaltern vorbehalten ist. Es wäre aber mehr als sinnvoll, Maßnahmen für sämtliche Tierarten anzubieten, Maßnahmen die z.B. auf ein zusätzliches Platzangebot oder das Angebot von Beschäftigungsmaterial abzielen würden. Dies würde es u.a. erlauben, auch in bestehenden Ställen gezielt in Richtung verbessertes Tierwohl hinzuarbeiten. Die Landwirtschaftskammer besteht deshalb darauf, die AUKP im Bereich Tierwohl auszubauen. Unter anderem für den Bereich der Schweineproduktion gibt es hierzu bereits konkrete und umsetzbare Ideen.

Gemessen an den öffentlichkeitswirksamen Bekundungen, die sich regelmäßig aus Verbraucher-Umfragen ergeben, dürfte eine Maßnahme zur Förderung GMO-freier Fütterungssysteme in der Tierhaltung beim Verbraucher durchaus Anklang finden. Eine entsprechende Maßnahme könnte sowohl als Eco Scheme als auch als AUKP angeboten werden.

Bezüglich des PSM-Einsatzes hat Luxemburg bereits einige Fortschritte zu verzeichnen, die leider nicht gebührend gewürdigt werden. Dabei wurden in der Vergangenheit weder die Reduktionsziele, noch die nötigen flankierenden Maßnahmen ausgiebig mit der Landwirtschaft diskutiert. Es gibt im Grunde genommen keine Phasing-out-Strategie, lediglich Phasing-out-Beschlüsse (siehe Glyphosat). Nicht die Machbarkeit steht im Fokus der Debatte, sondern der PR-Effekt!

Die Landwirtschaft ist sich dabei sehr wohl bewusst, dass eine schrittweise Anpassung der aktuellen Produktionsmethoden unausweichlich ist. Dies gilt sowohl für den Pflanzenbau (PSM) als auch für die Tierhaltung (Antibiotika). Dies darf aber nicht zu einer weiteren Schwächung der Betriebe führen. Es gilt daher, praxisnahe Lösungen und tragfähige Kompensationsmechanismen zu entwickeln. Das braucht erfahrungsgemäß Zeit, die der Landwirtschaft unbedingt zugestanden werden muss. Der nationale Strategieplan zeichnet in den hier genannten Bereichen lediglich Ziele vor, aber keine konkreten Wege. Umso wichtiger erscheint uns eine auf Augenhöhe mit der Landwirtschaft geführte Debatte über zielorientierte Maßnahmen und ggf. Zeitpläne.

10. Wissen, Innovation und Digitalisierung in der Landwirtschaft sowie im ländlichen Raum anregen und deren Nutzung fördern

Jedes der 9 Hauptziele der GAP-Reform deckt ein äußerst komplexes und vielschichtiges Feld ab, wobei es zahllose Verflechtungen gibt. Die Übergänge sind demnach oft fließend. An mehreren Stellen weisen die Autoren des nationalen Strategieplans auf politische Inkohärenzen hin. Zudem gibt es fachliche

Inkohärenzen, auf die im Rahmen dieser Stellungnahme, die unter erheblichem Zeitdruck verfasst werden muss, nicht ausreichend eingegangen werden kann.

Vor diesem an Komplexität kaum zu überbietendem Hintergrund müssen die Betriebsleiter vorausschauende Entscheidungen treffen. Umso wichtiger wird es sein, ihnen professionelle Hilfestellungen anzubieten. An verschiedenen Stellen des nationalen Strategieplans scheint diesbezüglich Kritik an den landwirtschaftlichen Beratungsstrukturen durch. Dabei muss angemerkt werden, dass diese gegenüber vergleichbaren, im Umweltbereich tätigen Strukturen sowohl personell als auch finanziell extrem benachteiligt sind, wobei die landwirtschaftlichen Berater ein Vielfaches an Thematiken und auch ein Vielfaches an Betrieben sowie an LNF abdecken müssen.

Dabei wird der Bedarf an qualifizierten Beratern in naher Zukunft noch erheblich ansteigen. Laut nationalem Strategieplan geht das Wasserwirtschaftsamt (berechtigterweise) davon aus, dass sich der Beratungsbedarf allein im Bereich des Wasserschutzes verdoppeln oder sogar verdreifachen könnte. Hinzu kommen neue Beratungsthemen im Bereich des Klimaschutzes. Umweltpolitische Zielsetzungen beherrschen bereits jetzt den Arbeitsalltag von Beratern und Landwirten.

Vor diesem Hintergrund schlagen die Autoren des nationalen Strategieplans eine Reihe an Maßnahmen vor, die wohl den Anspruch haben, die Berater in ihrer Arbeit zu unterstützen, im Endeffekt aber dazu führen könnten, dass diesen eine Struktur übergestülpt wird, deren Arbeit richtungsweisend für die Berater sein würde. Die Landwirtschaftskammer lehnt ein solches Vorgehen kategorisch ab.

Die Beratung, und darauf wird an mehreren Stellen des Strategieplans verwiesen, muss neutral sein und muss dies auch bleiben. Austausch mit in- und ausländischen Experten (Verwaltungen, Forschungsinstitute, ausländische Beratungsstrukturen, ...) sind wichtig und sollen auch ausgebaut werden. Die Art und Weise, wie dies geschehen soll, wirft aber mehr Fragen auf, als beantwortet werden. *Knowledge hub, innovation hub, innovation broker*, thematische Netzwerke, operationelle Gruppen, virtuelle Austauschplattform für Berater, ...: Es mag verlockend sein, Veränderungsprozesse unter modern klingenden Begriffen anzuschieben, die Zielsetzung aber, den Landwirten eine kompetente, an ihren Bedürfnissen orientierte Beratung zuteilwerden zu lassen, riskiert dabei allerdings in den Hintergrund zu geraten. Genau so, wie die Herausforderungen, mit denen die Beratungsstrukturen seit langem zu kämpfen haben.

Deren Prioritäten bestehen nämlich zum einen in der Finanzierung ihrer Arbeit, die durch den kontinuierlichen Rückgang der Anzahl an Betrieben sowie die Modalitäten der Beratungsmodule nicht einfacher geworden ist (vor allem angesichts der steigenden Lohnkosten). Zum anderen sind die Beratungsstrukturen chronisch personell unterbesetzt. Es fehlt generell an Zeit, um die vielfältigen und vielschichtigen Fragestellungen so auf den Betrieben behandeln zu können, wie es in vielen Fällen nötig wäre. Die Vorschläge des nationalen Strategieplans zur Weiterentwicklung des landwirtschaftlichen Beratungswesens gehen denn auch weitestgehend an den Bedürfnissen der Beratung vorbei. Nicht die Beratungsstrukturen sollen ausgebaut und gestärkt werden, sondern es sollen neue Strukturen ins Leben gerufen werden, die schlimmstenfalls die Berater zu reinen weisungsgebundenen Dienstleistern degradieren.

Es ist zu befürchten, dass die Arbeit der Berater künftig in einem ähnlich schwerfälligen Rahmen stattfinden werden muss, wie dies derzeit in den landwirtschaftlichen Wasserschutzkooperationen bereits der Fall ist. Anders als dies im nationalen Strategieplan bewertet wird, funktionieren diese nämlich alles andere als exemplarisch. Sie sind administrativ überfrachtet und mit langwierigen Entscheidungsprozessen behaftet, die zudem von Akteuren abhängen, die zu weit weg vom operativen Geschehen sind (und denen das landwirtschaftliche Fachwissen teils völlig fehlt).

Auch wenn bestimmte Beratungsziele je nach Kontext möglichst klar formuliert werden sollen bzw. müssen: Die Beratungsprozesse selbst müssen flexibel bleiben. Angesichts der wachsenden Komplexität, der sich Landwirte und Berater stellen müssen, müssen Kompetenzen kontinuierlich ausgebaut und ergänzt werden, die Beratung muss aber unabhängig bleiben. Alles andere wäre aus Sicht der Landwirtschaft untragbar!

Anmerkungen zu ausgewählten Maßnahmen

Gekoppelte Prämien

Die Landwirtschaftskammer begrüßt die Weiterführung der gekoppelten Leguminosenprämie sowie die Einführung einer gekoppelten Prämie für Mutterkuh- bzw. Gemüse- und Obstbetriebe, helfen diese doch die unzufriedenstellende Rentabilität jener Produktionen zu verbessern.

Die Modalitäten der Mutterkuhprämie zeigen aber wesentliche Schwachpunkte. Zum einen steht sie nur den Betrieben mit einem Viehbesatz bis 1,8 GVE/ha zu, so dass etliche Betriebe von vornherein ausgeschlossen werden. Eine solche Begrenzung mag u.U. in einer Maßnahme der 2. Säule ihre Berechtigung haben (LPP, AUKP), nicht aber in der 1. Säule. Hier werden eindeutig Zielsetzungen der verschiedenen agrarpolitischen Instrumente vermischt. Eine gekoppelte Prämie hat vorrangig der Einkommensstabilisierung zu dienen.

Man darf nicht außer Acht lassen, dass eine restriktive Obergrenze beim Viehbesatz zwangsläufig den Druck aufs Pachtland erhöhen dürfte. Dies gilt es unbedingt zu vermeiden! Betriebe über 1,8 GVE/ha sollten deshalb nicht kategorisch ausgeschlossen werden. Ein Kompromiss könnte darin bestehen, die Prämienansprüche ab 1,8 GVE/ha zu kürzen (z.B. -10% zwischen 1,8-1,9 GVE/ha; -20% zwischen 1,9-2,0 GVE/ha) und erst ab einem Viehbesatz von 2 GVE/ha die Ansprüche zu verweigern.

Die Prämie soll erst ab 10 Mutterkühen pro Betrieb ausbezahlt werden und auf max. 150 Mutterkühe pro Betrieb begrenzt werden. Die Landwirtschaftskammer verweist darauf, dass die Forderung der Mutterkuhbetriebe eine Obergrenze von 200 Prämien vorsieht (eventuell mit einer gestaffelten Prämienhöhe). Die Gesamtanzahl der vorgesehenen Prämienansprüche liegt mit 21.000 deutlich unter dem aktuellen Bestand (> 25.000 Mutterkühe). Inwieweit dies einen Einfluss auf die Höhe der real ausbezahlten Mutterkuhprämie haben wird, ist derzeit unklar (theoretisch wären es 150 € pro Mutterkuh).

Die für die Bestimmung der Prämienansprüche vorgeschlagene Berechnungsmethode würde dazu führen, dass Mutterkühe mit einer Zwischenkalbezeit von mehr als 365 Tage ausgeschlossen würden. Darauf hatte die Landwirtschaftskammer bereits im Vorfeld hingewiesen und als Lösungsansatz auf das französische Modell verwiesen, das eine Geburtsrate von mind. 80% während einer Referenzperiode von 15 Monate vorsieht, um sämtliche Prämienansprüche geltend machen zu können. Ein solches Modell erscheint uns nach wie vor praxisnaher zu sein, als der von den Autoren des nationalen Strategieplans gewählte Ansatz.

Eco Schemes

Die Eco Schemes sind zwar freiwillig, da sie aber integral aus der 1. Säule finanziert werden und 25% der betrieblichen Direktzahlungen ausmachen, besteht ein erheblicher Druck seitens der landwirtschaftlichen Betriebe, diesen Einkommensverlust zu kompensieren, insbesondere auf Betrieben mit (historisch bedingt) höheren Prämienrechten („Jetons“). Es muss daher unbedingt sichergestellt werden, dass die landwirtschaftlichen Betriebe ungeachtet ihrer Betriebsausrichtung (Ackerbau, Viehhaltung, Obst-, Gemüse-, Weinbau) ausreichend Möglichkeiten geboten bekommen, ein entsprechendes Einkommen durch Umweltdienstleistungen zu generieren.

Der vorgestellte Katalog an Eco Schemes kann dies derzeit nicht liefern. Für Spezial- bzw. Dauerkulturen gibt es kein oder nur ein einziges Eco Scheme. Für die Mehrheit der viehhaltenden Betriebe ist es illusorisch, den bevorstehenden Einkommensverlust auch nur annähernd über die vorgesehenen Eco Schemes kompensieren zu können. Der Katalog beinhaltet vorrangig bestehende Maßnahmen, die aus den AUKP ausgegliedert wurden. Sofern Betriebe diese Maßnahmen bereits umsetzen, handelt es sich also lediglich um eine (für den Betrieb einkommensneutrale) Umschichtung zwischen 2. und 1. Säule. Zudem enthält der Katalog eine Reihe von Maßnahmen, die de facto flächenmäßig begrenzt sind (z.B. Acker- bzw. Uferrandstreifen) und somit kein substantielles Einkommen generieren können. Ähnliches gilt für den Zwischenfruchtanbau, der durch den Anbau an Sommerungen auf natürliche Weise begrenzt ist.

Gegenüber dem ersten Entwurf der Eco Schemes fallen mehrere Änderungen auf. Die Feldlerchen-Maßnahme sowie die Maßnahme zum Erhalt von Streuobstwiesen („Bongerten“) scheinen aus dem Katalog der Eco Schemes gestrichen worden zu sein. Hinzu gekommen ist das Pheromon-Programm im Obstbau. Ebenfalls neu ist die Maßnahme zur Einrichtung von ungemähten Rückzugszonen im Grünland. Mit letzterer dürften allerdings insbesondere die produktiven Betriebe wenig anfangen können, da die Futterfläche hier bereits in der Regel der limitierende Faktor ist und es somit kaum Spielraum gibt, die Futterproduktion zu reduzieren. Es bleibt indes abzuwarten, inwiefern die Einführung der Eco Schemes den Druck aufs Pachtland erhöhen wird.

Die Autoren des nationalen Strategieplans müssen sich weiterhin die Kritik gefallen lassen, 1) nicht ausreichend Maßnahmen anzubieten, die es den einzelnen Produktionsrichtungen (insbesondere den Grünland gebundenen) erlauben, den durch die Kürzung der Beihilfen aus der 1. Säule entstehenden Einkommensverlust zu kompensieren (siehe Forderungen unter Punkt 5), und 2) sich bei den Maßnahmen einseitig auf Extensivierung zu fokussieren.

Durch die kumulierten Änderungen in der 1. Säule werden die bereits extensiven Betriebe (Hobby-, Auslauf- und Rentnerbetriebe) gezielt gefördert. Ein Bekenntnis zu einer produktiven Landwirtschaft sieht anders aus!

„Mehr Leistung für weniger Geld!“, heißt die offizielle Devise, wenn es um die „Verteidigung“ der Eco Schemes geht. Dabei ist das Budget auf rund 8 Millionen Euro begrenzt. Im vorliegenden Dokument wird eines klar: Sollte dieses Budget infolge einer starken Inanspruchnahme der verfügbaren Maßnahmen nicht ausreichen, drohen lineare Kürzungen: Für mehr Leistung demnach noch weniger Geld!

Die Politik muss sich entscheiden: Wenn die Landwirtschaft ökologischer werden soll, dann müssen die Leistungen auch entsprechend ihrem realen Wert entgolten werden und dann müssen die entsprechenden Finanzmittel bei Bedarf auch kurzfristig und unbürokratisch zur Verfügung gestellt werden. Alles andere ist in hohem Maße unverantwortlich!

Landschaftspflegeprämie

Die Landschaftspflegeprämie (LPP) ist für viele Betriebe ein wesentlicher Bestandteil ihres Einkommens. Seit Jahren werden die Teilnahmebedingungen jedoch kontinuierlich verschärft. Immer mehr Betriebe steigen deshalb aus. Die Neuauflage der LPP, die beiläufig einen neuen Namen erhalten soll („*Prime pour l'instauration d'une agriculture durable et respectueuse de l'environnement*“), folgt dieser „Logik“ indem der zulässige Viehbesatz von 2 GVE/ha auf künftig 1,8 GVE/ha gesenkt werden soll.

Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen indes, dass viele Betriebe (gerade die größeren) eher dazu neigen, ihre Produktion zu intensivieren und diese auszubauen, als sich von willkürlich festgelegten Obergrenzen zu einer wie auch immer gearteten Extensivierung verleiten zu lassen. Die Autoren nehmen durch die vorgesehene Verschärfung der Teilnahmebedingungen bewusst in Kauf, dass die gemäß den Bestimmungen der LPP bewirtschafteten Fläche weiter zurückgeht. Es ist nämlich nicht davon auszugehen, dass die über 70 Betriebe, die die neuen Kriterien anscheinend nicht erfüllen, ihren Viehbesatz reduzieren werden (allein schon wegen der getätigten Investitionen und der damit verbundenen Abschreibungskosten).

Angesichts der politischen Dringlichkeit, die den verschiedensten Umweltzielsetzungen beigemessen wird, muss sich die Frage gestellt werden, ob es wirklich zielführend ist, weitere Betriebe aus der LPP auszuschließen und auf diese Weise dazu beizutragen, dass auf immer mehr Flächen z.T. sinnvolle Auflagen im Bereich der Düngung, des Pflanzenschutzes, des Erhalts der Biodiversität, der Dauergrünlandflächen und Landschaftselemente nicht mehr eingehalten werden müssen.

Die ambitionierten und z.T. verbindlichen Umweltzielsetzungen erfordern eine kollektive Anstrengung aller landwirtschaftlichen Betriebe. Eine Entsolidarisierung einzelner Betriebe kann sich im Grunde weder die Politik, noch die Landwirtschaft leisten. Die Autoren des nationalen Strategieplans täten allein deshalb schon gut daran, eine integrative Politik zu betreiben anstatt auf Ausgrenzung zu setzen.

Durch das Heruntersetzen des zulässigen Viehbesatzes sendet die Politik zudem ein fragwürdiges Signal, nämlich dass ein Betrieb mit einem Viehbesatz von mehr als 1,8 GVE/ha nicht nachhaltig ist - und auch nicht nachhaltig sein kann. Wer auf diese Weise abgestempelt wird, dürfte sich wohl schwertun, an Maßnahmen wie den AUKP oder den Biodiversitätsprogrammen teilzunehmen. Auch die Bereitschaft, im Bereich umweltrelevanter Themen spezialisierte Beratungsdienstleistungen in Anspruch zu nehmen, dürfte darunter leiden.

Eine Staffelung der Prämie je nach Viehbesatz (siehe Vorschlag zur Mutterkuhprämie), könnte eine sinnvolle Alternative darstellen. Dies würde zudem eine schrittweise Reduzierung des Viehbesatzes erlauben und fördern. Man sollte nicht außer Acht lassen, dass, sollten sich die Betriebe dem politischen Ziel zur Reduzierung des nationalen Viehbestandes anschließen, dieser Abbau auf eine Art und Weise organisiert werden muss, die sich nicht negativ auf die Marktpreise auswirkt. Dies gilt für alle Maßnahmen mit Bezug zum Viehbesatz.

Agrar-Umwelt-Klima-Programme (AUKP)

Von den im Vorfeld eingereichten Ideen zum Ausbau des Arsenal an AUKP wurde nichts übernommen. Dabei wurde im Vorfeld nicht nur auf die Sinnhaftigkeit zusätzlicher Programme hingewiesen, sondern auch auf den potentiellen Mehrwert, der von auf Monitoring bzw. Indikatoren basierten Maßnahmen ausgehen kann (im Sinne eines ergebnisorientierten, anstelle eines vorrangig auf Extensivierung ausgelegten Ansatzes).

Einer entsprechenden „Modernisierung“ der AUKP stehen die Autoren des nationalen Strategieplans eher skeptisch gegenüber. Es wurden lediglich einige Korrekturen vorgenommen, die überwiegend kosmetischer Natur sind. Das ist mehr als bedauerlich, wenn man bedenkt, welche zusätzlichen politischen Zielsetzungen (Klimaschutz) und gesellschaftlichen Erwartungen (Tierwohl) die Betriebe künftig bedienen sollen. Gerade im Bereich Tierwohl und Klimaschutz bieten sich jedoch durchaus interessante Ansätze, die es zu analysieren sich lohnen würde.

Das neu eingeführte Programm zur Reduzierung des Viehbesatzes wurde bereits im Vorfeld auf Grund seines pauschalen Ansatzes (Reduktion von mind. 15%) stark kritisiert. Solche Programme sind nicht

wirklich zielführend. Sie sind im Grunde genommen lediglich für auslaufende Betriebe interessant. Betriebe, die in den letzten Jahren in moderne Infrastrukturen investiert haben, werden wohl kaum an diesem Programm teilnehmen.

Angesichts des Zeitdrucks, unter dem die vorliegende Stellungnahme verfasst werden musste, sowie des Umfangs an Detailfragen, die im vorliegenden Dokument z.T. noch gar nicht oder nur unzureichend behandelt worden sind, behält sich die Landwirtschaftskammer das Recht vor, zu einem späteren Zeitpunkt auf einzelne Maßnahmen zurückzukommen und dem Landwirtschaftsministerium zusätzliche Forderungen und Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten. Sie erwartet aber auch, dass das Ministerium während der anstehenden Verhandlungen mit der Agrar-Kommission den Dialog mit dem landwirtschaftlichen Beruf proaktiv weiterführt.

