

„Die Förderung müsste ergebnisorientierter sein“

Seminar Wasserrahmenrichtlinie und Agrarumweltmaßnahmen

Die europäische Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) schreibt vor, dass bis 2015 alle Gewässer und Grundwasserkörper in einen „guten Zustand“ zu versetzen oder in diesem zu erhalten sind. Nach der Erfassung des Ist-Zustandes müssen entsprechende Maßnahmen zur Erreichung der gesteckten Ziele ergriffen werden. Der Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen veranstaltete hierzu letzte Woche in Friedberg ein Fortbildungsseminar.

Das Thema Bodenerosion habe in den letzten Jahren stark an Resonanz gewonnen, vor allem durch „Extremereignisse“, wenn nach heftigen Regengüssen Straßen und Keller unter Wasser standen. In der Landwirtschaft aber, so Klaus Friedrich vom Hessischen Landesamt für Umwelt und Geologie, HLUG, „waren die Schäden viel größer als das, was in der Presse stand.“ Hier seien bis zu 100 Tonnen Boden pro Hektar abgeschwemmt worden, wovon indes kaum jemand Notiz genommen habe. Abseits der spektakulären Fälle sei Bodenerosion ein schleichender und „diffuser Prozess“, der sich in Rinnen und Gräben ausdrückt, wie man sie „im Mai überall in den Reihenkulturen findet“.

Mit der Erosion einher geht auch der Eintrag von Nährstoffen in die Oberflächengewässer und was den Boden schützt, sollte gleichzeitig gut sein für den Gewässerschutz. Doch die Programme ziehen nicht immer in die gleiche Richtung. Das HIAP (Hessisches Integriertes Agrarumweltprogramm) rechne anders als die europäische Wasserrahmenrichtlinie WRRL, als Bodenschutzprogramme und Cross Compliance. „Jedes Programm hat eigene Statuten.“ In einem sind sich jedoch alle ähnlich: „Die Flächenbearbeitung sollte in Richtung konservierender Bodenbearbeitung gehen“, so Friedrich.

Außerhalb der Landwirtschaft wird nicht so genau hingesehen

Dr. Hans Hermann Harpain vom Hessischen Bauernverband betonte: „Die Landwirte haben grundsätzlich Interesse, Ressourcen zu schonen“. Allerdings würde ihnen bisweilen eine überzogene Rolle als Verursacher etwa von Phosphat in Gewässern angelastet. Das Thema auf die landwirtschaftlichen Böden bezogen meinte Harpain: „Wenn nichts drin ist, wird gefragt, was könnte denn drin sein?“ Dabei sei die Tierhaltung in Hessen in den vergangenen Jahren rückläufig gewesen und somit dürfe man wohl annehmen: „Wenn bisher nichts drin war, dann wird auch in Zukunft nichts zu finden sein“. Er hält die

Werte der Phosphatbelastung nach der gültigen Standardrechnung „um mindestens ein Viertel überschätzt“.

Nach Meinung von Walter Schütz, Vorsitzender des Regionalbauernverbandes Starkenburg, handelt es sich beim Phosphat eher um „eine gefühlte Gefahr“. Die Landwirtschaft sei nicht einmal zur Hälfte an den Phosphat-Einträgen beteiligt, ihm ist deshalb wichtiger: „Was wird bei den Punktquellen (z. B. Kläranlagen) getan?“ Schütz wunderte sich auch, warum auf den Belastungskarten „in Südhessen alles rot“ sei. Dr. Wilhelm Bouwer vom Hessischen Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, HMUELV, entgegnete darauf, es bestünden klare Vorgaben der EU, solche Klassifizierungen vorzunehmen, aber „gerade dann gehen wir ja auf die Gemarkungsebene herunter“. Im Hessischen Ried etwa würden zusätzliche Daten erhoben und Messprogramme stattfinden, all das fließe schließlich in eine Bewertung mit genauer lokaler Abgrenzung.

Förderprogramme werden regional differenzierter vergeben

Welchen Beitrag leisten die Programme EPLR (Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum) und HIAP zur Erreichung der Gewässerschutzziele nach der WRRL? Gerd Trautmann vom HMUELV sagte, in Hessen stünden für die Laufzeit des EPLR von 2007 bis 2013 (nach Aufstockung durch Modulationsmittel) gut 190 Millionen Euro zur Verfügung, das macht pro Jahr 27 Mio. Euro. Die Flächenziele für Agrarumweltmaßnahmen in Hessen im Wirtschaftsjahr 2007/08 verteilen sich auf drei Bereiche: Ökolandbau 62 000 Hektar, Winterbegrünung 48 000 Hektar, Blüh- und Schonstreifen 6000 Hektar.

Die Annahme der Programme durch die Landwirtschaft war jedoch höchst unterschiedlich: Die Förderung des Ökolandbaus wurde mit 70 000 Hektar „weitaus mehr nachgefragt“, Hessen sei damit sogar auf dem Weg, „bundesweit

die Spitzenstellung einzunehmen“, so Trautmann. Die Winterbegrünung dagegen wurde nur „sehr zurückhaltend angenommen“ und das Blühstreifenprogramm „praktisch überhaupt nicht“. Die Förderung der Blühflächen wurde in diesem Jahr aber deutlich angehoben auf bis zu 600 Euro/ha (auf Nichtstillungsflächen) und mittlerweile sei „die Antragslage überwältigend“, man werde gar nicht alle bedienen können und kommendes Jahr das Programm gezielter auf Wasserschutzmaßnahmen ausrichten.

Trautmann nannte fünf Agrarumweltprogramme in Hessen, die direkt auf den Gewässerschutz ausgerichtet sind (in Klammern die Jahresförderung pro Hektar): das Fruchtfolgeprogramm mit dem Anbau von mindestens fünf verschiedenen Hauptfruchtarten (75 Euro/ha), die umweltschonende Gülleausbringung (30 Euro/ha), der Anbau bestimmter Ackerfutterpflanzen auf mindestens zehn Prozent der Ackerfläche (180 Euro/ha), der Verzicht auf Herbizidanwendung bei Dauerkulturen (170 Euro/ha) und schließlich die Umwandlung von Ackerflächen in extensives Grünland (320 bis 460 Euro/ha).

Was sich geändert hat, so Trautmann: „Früher waren alle Agrar-Umweltmaßnahmen flächendeckend gleich“. Heute dagegen würden die Mittel nach dem HIAP regional differenzierter vergeben, dahinter steht auch ein Strategiewechsel auf Problemgebiete. Detaillierte Informationen mit räumlicher Darstellung der Auswahlkriterien für HIAP-Beihilfen liefert das Internetprogramm „HIAP-Viewer“ unter: <http://hiapviewer.hessen.de>. Als Schwerpunktsetzung der Förderung gilt in diesem Jahr das Prinzip: „Milch ist dicker als Wasser“, die Förderprioritäten für den Ökolandbau liegen auf den Grünlandgebieten. Allerdings gelte die Regionalisierung nur für die Agrarumweltprogramme, während die Gebietskulisse für die WRRL zentral vorgegeben ist.

N-Reduktion durch Förderung des Öko-Landbaus ist am teuersten

Welche Wirkung haben Agrarumweltmaßnahmen auf diffuse Nährstoffeinträge in Gewässer? Die Frage wurde über drei Jahre von der AGRUM Weser für das gesamte Einzugsgebiet der Weser, zu dem auch ein Drittel der hessischen Landesfläche gehört, analysiert. AGRUM steht für AGRar- und UMWeltmaßnahmen im Bereich des landwirtschaftlichen Gewässerschutzes vor dem Hintergrund der WRRL.

Im Jahr 2003 gelangten im gesamten Wesereinzugsgebiet 90 000 Tonnen Stickstoff und 3 700 t Phosphat in

Grund- und Oberflächengewässer, mit deutlich unterschiedlicher Herkunft: Bei Stickstoff spielten Grundwasser und Drainagen die wesentliche Rolle, beim Phosphat waren es, neben dem Grundwasser, auch die Punktquellen.

Ute Kuhn von der Flussgebietsgemeinschaft Weser berichtete, Überschüsse in der Nährstoffbilanz zeigten sich vor allem in den Intensivgebieten Nord-Niedersachsens, mit Maximalwerten von bis zu 170 Kg N/ha. In Hessen betroffen ist in erster Linie die Region Diemelsee mit N-Bilanzüberschüssen um 100 kg/ha. In den ackerbaulich intensiv genutzten Bördegebieten des östlichen Niedersachsens ist die Bilanz beim Phosphat dagegen sogar negativ.

Welche Wirkung hat die Agrarpolitik? Senkend auf Nährstoffeinträge, so die Erkenntnisse der AGRUM Weser, dürften die Entkopplung der Direktzahlungen, Cross Compliance und die Düngeverordnung wirken. Die P- und N-Frachten in den Gewässern steigern könnten dagegen das Auslaufen der Flächenstilllegung, die Milchmarktregelung und das Erneuerbare Energiegesetz.

Besonders wirksam als Maßnahme zur Verringerung der N-Überschüsse sind vor allem der ökologische Landbau (minus 60 kg/ha), die Förderung von Extensivkulturen (40 kg/ha) und Grundwasser schonende Ausbringungstechnik (25 kg/ha) – allerdings zu sehr unterschiedlichen Preisen: Ein Kilogramm Stickstoff durch Ökolandbau eingespart (170 Euro/ha Förderung) kostet demnach 2,80 Euro, bei den Extensivkulturen (70 Euro Förderung) sind es 1,80 Euro pro kg N, am billigsten kommt moderne Ausbringungstechnik, hier ist ein Kilo eingesparter Stickstoff für 1 Euro pro Kg N zu haben.

Insgesamt kommt die AGRUM Weser auf Kosten von 94 Mio. Euro pro Jahr, um auf einer Fläche von 1,4 Mio. Hektar die Nährstoffausträge zu halbieren.

Fördermaßnahmen müssen auf die Betriebe passen

Welche Rahmenbedingungen und Ausgestaltungen beeinflussen die Annahme der Programme durch die Landwirtschaft? Für Dr. Matthias Peter vom Ingenieurbüro „Schnittstelle Boden“ in Ober-Mörlen steht die bloße Förderhöhe zu sehr im Mittelpunkt der Überlegung. Er sagt: „Das ist gar nicht die ursächliche Frage“, viel wichtiger für die Akzeptanz sei, wie gut die Maßnahmen in die Betriebsformen passen.

So schließt die Festlegung auf den Frühjahrsumbruch beim Zwischenfruchtanbau Betriebe mit schweren Böden geradezu von der Teilnahme aus. Hier werde der Landwirt – unabhängig



Die EU-Wasserrahmenrichtlinie soll die Gewässerqualität erhalten oder heben. Foto: Schlag

von der Hektar-Förderung – in den meisten Fällen sagen: „Das ist mir zu riskant“. In weiten Teilen Hessens wären Maßnahmen mit vorgeschriebenem Umbruch erst im Frühjahr deshalb kaum anzuwenden. Eine Programm-Variante mit früherer Umbruchmöglichkeit könnte möglicherweise mehr Teilnehmer gewinnen.

Auch die Mulchsaatprämie hält Peter für wenig effektiv. Wer es ohnehin machen wolle, der nehme das Geld mit, aber „Gegner kann ich auch mit einer Prämie nicht locken“. Hier wäre das Geld besser in einer Beratung angelegt. Peter zitierte die Ergebnisse von WRRRL-Beteiligungswerkstätten im vergangenen Jahr, die die Akzeptanz genauer aufschlüsseln. Gut beurteilt bei den Stickstoffmaßnahmen im Ackerbau etwa wurde die reduzierte Bodenbearbeitung nach Raps vor Wintergetreide, ebenso wie der Zwischenfruchtanbau „abfrierend“ (mit Herbstumbruch). Ganz schlecht dagegen war die Akzeptanz für den Verzicht auf die Stoppelbearbeitung im Herbst vor Sommerungen.

Dass es offenbar nicht nur eine Frage des Geldes ist, die Landwirte zur Teilnahme bewegt, zeigt Peter an einem weiteren Beispiel: Die meisten Bundesländer zahlten 70 bis 80 Euro pro Hektar für den Anbau von Zwischenfrüchten oder Untersaaten im Ackerbau. In Schleswig-Holstein sei die Akzeptanz damit „gegen null“ gegangen. Deshalb wurde die Förderung auf 125 Euro pro ha erhöht, „und die haben trotzdem keinen Boom“. Vor allem die vorgeschriebenen Umbruchszeiträume im Frühjahr in Regionen, wo üblicherweise Winterfrucht auf Winterfrucht folgt, hindere die Ackerbauern an der Teilnahme. „Die meisten denken betriebswirtschaftlich, hier muss man ansetzen“, findet Peter.

Außer, dass es betrieblich nicht passt, macht Peter vier Punkte verantwortlich, wenn Agrarumweltmaßnahmen nicht angenommen werden: komplexe Richtlinien, bisweilen fehlende Logik der Programme, starre Zeitregelungen und schließlich Bedenken, die Teilnahme könnte die Chancen für eine Betriebskontrolle erhöhen.

Höhe der Förderung an Ergebnissen bemessen

Aber vielleicht könnte man Agrarumweltmaßnahmen ja auch ganz anders aufbauen – weg von der Orientierung an Programmen und hin zu Ergebnissen. Erste Ansätze dazu gibt es in Thüringen und Sachsen-Anhalt. Hier wurden Maßnahmen entworfen, deren Zahlungen zum ersten Mal nicht an Bewirtschaftungsvorschriften, sondern an nachgewiesene Ergebnisse gebunden sind. „Senf im Keimblattstadium hat ja noch keinen Wasserschutzeffekt“, meint Peter. Bei dem neuen Programm-Prinzip geht es um die Reduzierung der Stickstoff-Austräge. Senkt ein teilnehmender Landwirt in Thüringen seinen Stickstoffaustrag auf 50 kg N/ha und Jahr, erhält er eine Prämie von 45 Euro/ha, senkt er ihn auf 30 kg, dann erhält er 70 Euro/ha.

Ganz ähnlich, mit etwas niedrigeren Zahlungen, funktioniert ein Programm in Sachsen-Anhalt. Peter: „Die Orientierung am Ergebnis bringt die Betriebe dazu, mitzudenken“. Immer aber müsse gelten: „Wenn Programme aufgelegt werden, dann muss auch genug Geld da sein“, damit auch alle teilnehmen können. Und: Die Beratung müsste aktiver an einer Teilnahme arbeiten: „Wenn alle akquirieren, dann gibt es auch Hektar“.

Michael Schlag