

Rupert Lindner

Nachhaltige Landwirtschaft

EU-Rechtsrahmen und Umsetzung in Österreich

erschienen 12/2012 in der Broschüre „Energie aus der Region“ des ÖBMV



Das Konzept einer nachhaltigen Entwicklung bzw. für den agrarischen Bereich einer „nachhaltigen Landwirtschaft“ gewinnt besonders in einer stärker vernetzten Welt an Bedeutung. Wie für die Forstwirtschaft gilt auch für die Landwirtschaft, dass zur langfristigen Sicherstellung die natürlichen Umweltgüter nur so genutzt werden dürfen, dass ihre Nutzbarkeit dauerhaft auch für künftige Generationen, erhalten bleibt.

1987 wurde im Bericht der „Brundtland-Kommission für Umwelt und Entwicklung“ der Vereinten Nationen formuliert: *„Nachhaltige Entwicklung bedeutet, die Bedürfnisse der heutigen Generationen zu erfüllen, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen und ihren Lebensstil zu wählen. Die Forderung, die Entwicklung ‚nachhaltig‘ zu gestalten, gilt für alle Länder und Menschen.“*

Bedürfnisse wollen erfüllt werden und lösen Entwicklungen aus, die den Zustand der Umwelt beeinflussen. Ein guter Umweltzustand ist die unabdingbare Grundbedingung für das Leben der Menschen und die Landwirtschaft. Nachhaltige Entwicklung erfordert eine Balance zwischen den menschlichen und gesellschaftlichen Bedürfnissen sowie der Umwelt.

Zwischen Mensch und Umwelt

Indem die Landwirtschaft gesunde Nahrungsmittel und Rohstoffe bereitstellt, die Grundlagen für das Leben der Menschen

sind, muss sie auf natürliche Ressourcen zurückgreifen. Mit landwirtschaftlicher Tätigkeit werden gesellschaftspolitische Aufgaben betreffend die ländliche Sozialstruktur, die Natur und die Lebensumwelt wahrgenommen. Das Agrarwesen steht damit im Schnittpunkt der Wechselwirkungen zwischen den menschlichen und gesellschaftlichen Bedürfnissen und der Umwelt.

Die Landwirtschaft sichert die Ernährung, hat Auswirkungen auf die Gesundheit von Mensch und Tier, trägt zum Wohlstand bei, schafft Arbeitsplätze, steht in Wechselwirkung mit dem Wohn- und Siedlungsraum sowie mit der Kultur der Menschen. Auch Fragen der Sicherheit und der Mobilität sind für die Landwirtschaft bedeutsam. Durch den Handel ist sie in internationale Beziehungen verflochten. Bildung und Forschung sind wichtige Elemente für ihre Weiterentwicklung. Die Agrikultur steht mit den Umweltmedien Atmosphäre (Luft und Klima), Wasser und Boden in Wechselwirkung, und nutzt die Funktionen von Ökosystemen und Energie.

Das bedeutet, dass eine nachhaltige Landwirtschaftspolitik bzw. eine Landwirtschaftspolitik, die im Einklang mit nachhaltiger Entwicklung stehen will, die Auswirkungen auf alle diese Aspekte berücksichtigen muss. Die Komplexität der Begriffe „Nachhaltigkeit“ bzw. „Nachhaltige Entwicklung“ hat dazu geführt, dass diese Termini vielfach in verschiedenen Zusammenhängen gebraucht werden. Im Rechtssystem werden die Begriffe ebenfalls durchaus unter-

schiedlich eingesetzt, auch im Zeitverlauf ist ein Wandel zu beobachten.

Wann und warum wurde Nachhaltigkeit zum zentralen Thema?

Nachhaltigkeitsaspekte standen seit jeher im Zentrum der Überlegungen des Menschen und sind integraler Bestandteil unseres Handelns – allerdings nie so umfassend wie heute. Soziale und ethische Aspekte waren z. B. nahezu immer ein Thema, mit der „sozialen Marktwirtschaft“ wurden sie für die Politik gleichrangig mit ökonomischen Gesichtspunkten. Allerdings waren einzelne Maßnahmen nicht immer nachhaltig im zuvor formulierten Sinne. Auch in der Landwirtschaft waren Nachhaltigkeitsaspekte immer ein integraler Bestandteil, jedoch ebenfalls mit unterschiedlicher Intensität und Themenbreite. Insgesamt gesehen kommt die heutige Sicht der Nachhaltigkeit überwiegend aus dem Umweltbereich.

Dies gilt auch für die Landwirtschaft, obwohl auch hier – durch die Familienarbeitsverfassung (Familie setzt ihre eigenen Kräfte zur Deckung ihrer Bedürfnisse ein) und die Generationenfolge sogar noch stärker – Nachhaltigkeitsaspekte stets integraler Bestandteil waren. So auch in den Marktordnungen, allerdings auch mit äußerst unterschiedlicher Schwerpunktsetzung und Intensität. Durch ihren Flächenbezug sind Nachhaltigkeitsaspekte in der Landwirtschaft darüber hinaus von hohem gesellschaftspolitischen Interesse. In der Nachkriegszeit bis in die späten 1970er-Jahre stand nicht nur in der Landwirtschaft die Sicherstellung der Versorgung bei stetig steigenden Bedürfnissen im fast alleinigen Zentrum der politischen Überlegungen. Die Steigerung der Produktion und der Produktivität war das Gebot der Stunde. Mit dem Erreichen einer ausreichenden Versorgung und dem Auftreten erster Überschüsse bei gleichzeitig zunehmender internationaler Verflechtung und damit steigendem Wett-

bewerbsdruck wurden negative Auswirkungen dieser Entwicklung sichtbar, vorerst aber überwiegend im nicht landwirtschaftlichen Bereich. Themen wie Luftverschmutzung („Saurer Regen“ etc.) wurden zunehmend prioritär.

Das Thema „Umwelt“ wurde zu einem gesellschaftspolitischen und volkswirtschaftlichen Kernanliegen. Dies wurde unter anderem auch daran deutlich, dass in den meisten Ländern dafür eigene Ministerien geschaffen wurden. Im Landwirtschaftssektor wurde das Thema ebenfalls über die Umweltseite zunehmend priorisiert – zwei Aspekte standen vorerst im Vordergrund:

- Die Gefahr der Aufgabe der Bewirtschaftung in von den natürlichen Bedingungen benachteiligten Gebieten. Insbesondere im Berggebiet hätte dies gravierende negative Folgen. Die Politik versucht daher seit den 1970er-Jahren mit spezifischen Förderprogrammen gegenzulenken.
- Die zunehmende Verschmutzung der Wasserressourcen in bestimmten Regionen, die von einer teilweise zu hohen Intensität der Landnutzung mitverursacht wurde. Hier wurde mit stärkerer Beratung samt revidierten Inhalten bis hin zu gesetzlichen Maßnahmen (Betriebsmittelgesetze in den 1980er-Jahren, Wasserrechtsgesetz 1991, Fruchtfolgeförderung Anfang der 1990er-Jahre etc.) gegengesteuert. Die Einführung der Förderung des Biolandbaus Anfang der 1990er-Jahre ist auch vor diesem Hintergrund zu sehen.

Ordnungs- versus Anreizpolitik

Ohne auf Pro und Kontra der darüber lange und in Einzelfällen noch immer anhaltenden Diskussionen eingehen zu können, ist festzustellen, dass von der Politik ein Mix aus beiden Ansätzen gewählt wurde, wie auch die oben genannten Beispiele deutlich zeigen. Im Landwirtschaftsbereich sind bei-



de Ansätze sowohl im EU-Recht als auch im nationalen Recht stark ausgeprägt. Nachfolgend werden vorwiegend die umweltbezogenen rechtlichen Nachhaltigkeitsaspekte für den Landwirtschaftsbereich näher dargestellt. Auf ethische Nachhaltigkeitsaspekte (wie z. B. das Tierschutzrecht) kann in diesem Beitrag nicht näher eingegangen werden.

EU-Rechtsrahmen und nationale Umsetzung

In rechtlicher Hinsicht ist die österreichische Landwirtschaft durch die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU dominiert. Diese besteht im Wesentlichen aus zwei Rechtsbereichen:

- Marktordnungsbereich einschließlich Direktzahlungsregelung (sogenannte erste Säule der GAP), festgelegt in EU-Verordnungen (EU-VO) und EU-Durchführungsverordnungen (EU-DVO), Umsetzung in Österreich: Marktordnungsrecht

- Die Ländliche Entwicklungspolitik (zweite Säule der GAP), festgelegt ebenfalls in EU-VO und EU-DVO, umgesetzt in Österreich über das Programm zur Entwicklung des Ländlichen Raumes und den darauf aufbauenden Sonderrichtlinien im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes. Dabei handelt es sich um ein Bündel von Fördermaßnahmen, innerösterreichische Rechtsbasis sind das Landwirtschaftsgesetz 1992 und die jährlichen Budgetgesetze des Bundes und der Länder.

Die erste Säule der GAP enthielt bis zu den Reformen 2000 (Agenda 2000) bzw. 2003 (Fischler-Reform) kaum nennenswerte umweltbezogene Bestimmungen, abgesehen von Vorschriften zur ordnungsgemäßen Kulturführung.

Ländliche Entwicklungspolitik

Umweltbezogene Anliegen der GAP wurden in der EU bis dahin neben ordnungspoliti-

schen Vorgaben (z. B. EU-Nitratrachlinie, EU-Zulassungsbestimmungen für Pflanzenschutzmittel und andere Betriebsmittel, allgemein auch die Landwirtschaft betreffende Umweltnormen, wie die Umweltverträglichkeitsprüfung, die Wasserrahmen-Richtlinie etc.) vor allem über die ländliche Entwicklungspolitik umgesetzt. Mit der Ländlichen Entwicklung (LE) in der zweiten Säule der GAP hat die EU ein sehr umfangreiches Instrumentarium zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung im ländlichen Raum geschaffen.

Vorrangig soll die Ländliche Entwicklung das Wohl der Bevölkerung im ländlichen Raum unterstützen. Sie verfolgt neben der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft durch Innovation und Professionalisierung sowie die Erhöhung der Qualität von Agrarprodukten zahlreiche Umweltziele. Mit dem EU-Beitritt hat Österreich diese zweite Säule der GAP bis heute überdurchschnittlich stark genutzt. Schwerpunkte im österreichischen Programm sind die Umweltmaßnahmen (ÖPUL) sowie die Unterstützung der LandwirtInnen im Gebirge und anderen benachteiligten Gebieten.

Die positiven, nachhaltigen Wirkungen dieser LE-Maßnahmen, die über mittlerweile drei Programmperioden stetig weiterentwickelt und ausgebaut werden konnten, wurden im Rahmen von zahlreichen Evaluierungsstudien bestätigt. Insbesondere mit dem LE-Programm wurde es ermöglicht, dass auch eine im internationalen Vergleich kleinstrukturierte Landwirtschaft auf Basis von Familienbetrieben und nachhaltigen, umweltschonenden Produktionsweisen trotz zunehmenden globalen Wettbewerbs weiter am Markt bestehen kann.

In der Agenda 2000 werden zusätzlich zu wirtschaftlichen Regelungen die Lebensmittelsicherheit und -qualität verstärkt und Umweltziele entsprechend dem fünften

Umweltaktionsprogramm für die Umwelt integriert.

Mit der GAP-Reform 2003 wurde auch die Cross Compliance (CC) eingeführt – verpflichtend einzuhaltende Standards für Gesundheit, Tierschutz, Umwelt (Ökosysteme, Wasser, Boden, Chemikalien, Landschaft) als Voraussetzung für die Auszahlung von Direktbeihilfen. Damit unterstützt die erste Säule nicht nur die Liquidität der Betriebe, indem sie unter anderem die Preisschwankungen abfedert, sondern deckt darüber hinaus noch weitere Aspekte nachhaltiger Entwicklung ab. Die Anwendung der CC-Bestimmungen unterstützt die Umsetzung von Umwelt-, Lebensmittel- und Tierschutzrecht in der Landwirtschaft. Die GAP ist daher insgesamt mittlerweile sehr nachhaltig ausgerichtet. Sie verfolgt die folgenden Ziele:

- Versorgung der Bevölkerung mit erschwinglichen und auch sicheren Lebensmitteln
- Sicherung eines angemessenen Lebensstandards für die EU-Landwirte bei gleichzeitiger Modernisierung und Weiterentwicklung der Agrarwirtschaft
- Erhaltung der Landwirtschaft in allen Regionen der EU und Sicherstellung des Wohls der Bevölkerung im ländlichen Raum
- Schutz der Umwelt vor allem für künftige Generationen
- Verbesserungen bei Tiergesundheit und Tierschutz
- umfassende Kosteneffizienz bei der Verwirklichung der Ziele.

Die Gemeinsame Agrarpolitik bis 2020

Die Rechtsvorschlüsse für die GAP für die Zeit nach 2013 liegen bereits vor. Sie lassen eine Weiterentwicklung sowohl in der ersten als auch in der zweiten Säule erkennen. Die Regelungen der ersten Säule sollen um sogenannte „Greening“-Maßnahmen



© Elmauer

Ischler Rettenbachalm, einstmals größte Niederalm im Salzkammergut: Mit Förderprogrammen zielt die Agrarpolitik darauf ab, der Bewirtschaftungsaufgabe in Berggebieten oder anderen benachteiligten Gebieten entgegenzuwirken.

erweitert werden (zentrale Themen sind Fruchtfolge, Grünlanderhaltung, Biodiversitätsflächen bzw. bestimmte Wirtschaftsweisen, wie Bio). Im Entwurf für den Gemeinsamen Strategischen Rahmen (GSR) für die Strukturfonds ist festgehalten, dass die Ziele im Rahmen der nachhaltigen Entwicklung und der Förderung des Ziels des Schutzes und der Verbesserung der Umwelt verfolgt werden sollen. Besonders erwähnt werden die Aspekte Umweltschutz, Ressourceneffizienz, Klimaschutz, Anpassung an den Klimawandel, Katastrophenresistenz sowie Risikoprävention und -management. Damit soll ein Beitrag für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, wie es die Europa-2020-Strategie forciert, mit den GSR-Fonds unterstützt werden. Der Vorschlag zur Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des

ländlichen Raums (ELER) sieht als Auftrag vor, die nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums zu fördern. Die zur Zielerreichung festgelegten Prioritäten umfassen:

- Wissenstransfer und Innovation
- Wettbewerbsfähigkeit
- Organisation der Nahrungsmittelkette und Risiko-Management
- Wiederherstellung und Verbesserung der von der Land- und Forstwirtschaft abhängigen Ökosysteme (konkret werden biologische Vielfalt, Wasser und Boden genannt)
- Ressourceneffizienz und eine kohlenstoffarme und klimaresistente Wirtschaft
- soziale Eingliederung und Armutsbekämpfung.

Bei der Erstellung des nationalen Programms soll im Voraus geprüft werden, ob

die geplanten Maßnahmen zur Förderung nachhaltiger Entwicklung angemessen sind. Das bedeutet, dass das Programm – während es entwickelt wird – bezüglich der Auswirkungen auf alle Aspekte nachhaltiger Entwicklung überprüft werden soll.

Einerseits umfasst dies die Wirkung der zur Erreichung der Zielsetzungen und Prioritäten vorgesehenen Maßnahmen und andererseits eine Überprüfung der nicht beabsichtigten Auswirkungen auf andere Bereiche, etwa auf die Umwelt außerhalb Österreichs, Fragen des Handels oder der Armut in anderen Ländern. Die Vorschläge für die neue Periode 2013 bis 2020 können mit diesem Ansatz im Rahmen der agrarpolitischen Regelungen den nötigen Beitrag zur für das Ziel der Nachhaltigkeit erforderlichen Kohärenz zwischen Handelspolitik, Markt- und Preispolitik sowie Umwelt- und Entwicklungspolitik leisten. Damit dieser programmatische Ansatz umgesetzt werden kann, ist auch eine entsprechende Dotierung der ersten und zweiten Säule der GAP auf EU- und nationaler Ebene (zweiten Säule) der GAP erforderlich. Für Österreich ist dies besonders in der zweiten Säule von entscheidender Bedeutung, da hier der Schwerpunkt liegt.

Weitere Rechtsbereiche mit Bezug zur Nachhaltigkeit

Neben den umfassenden Bestimmungen der Gemeinsamen Agrarpolitik gibt es in einzelnen Bereichen weitere, die Landwirtschaft betreffende EU-Bestimmungen. Ein Beispiel ist die Richtlinie zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (RL 2009/28/EG vom 23. April 2009). Sie nimmt darauf Bedacht, dass die Rohstoffe für Biokraftstoffe und flüssige Brennstoffe nicht von Flächen mit hohem Wert für die biologische Vielfalt oder Flächen mit hoher Kohlenstoffbindefähigkeit stammen. Die dazu festgelegten Kriterien werden – weil sie Aspekte nachhaltiger Entwicklung betref-

fen, die über den Aspekt der Erneuerbarkeit der Energieträger hinausgehen – Nachhaltigkeitskriterien genannt.

Auch die Inhalte des österreichischen, die Landwirtschaft betreffenden Rechts nehmen auf nachhaltige Entwicklung in unterschiedlichem Umfang Bezug. Das österreichische Landwirtschaftsgesetz schafft mit seinem Zielparagrafen einen breiten Raum, wenn auch nachhaltige Entwicklung nicht unmittelbar genannt ist. Angesprochen werden darin wirtschaftliche, soziale und Umwelt-Aspekte. Die natürlichen Lebensgrundlagen Boden, Wasser und Luft sind nachhaltig zu sichern, die Kultur- und Erholungslandschaft ist zu erhalten und zu gestalten und der Schutz vor Naturgefahren zu unterstützen.

Die Landwirtschaftsgesetze der Bundesländer regeln im Wesentlichen die Förderung. Die Förderungsziele sind ähnlich jenen des Bundesgesetzes, manchmal finden sich weitere Zielsetzungen, mit denen zusätzliche Aspekte nachhaltiger Entwicklung angesprochen werden (Ausstattung des ländlichen Raums mit der erforderlichen Infrastruktur, Bildung und Beratung etc.). Für die landwirtschaftliche Tätigkeit sind vor allem Regelungen in anderen Rechtsmaterien relevant, die meist ebenfalls auf EU-Recht aufbauen, in der nationalen Umsetzung aber manchmal darüber hinausgehen, wie etwa das Tierschutzrecht oder die umfangreichen Bestimmungen zur Gentechnik.

Die Rechtsmaterien des Wasser- oder des Betriebsmittelrechts (vor allem Bodenschutzgesetze zur Flächennutzung) enthalten in den Zielparagrafen und einzelnen Bestimmungen Formulierungen, die sich auf Nachhaltigkeit beziehen. Das Wasserrechtsgesetz beispielsweise spricht eine nachhaltige Wasserwirtschaft an und verfolgt Fragen der Gewässerökologie sowie



© Archiv ÖBMV

Die Versorgung der Bevölkerung mit leistbaren und sicheren Lebensmitteln ist eines der Ziele der Gemeinsamen europäischen Agrarpolitik.

© Beku



Nachhaltigkeitskriterien für den Anbau von Rohstoffen zur Erzeugung von Biokraftstoffen und flüssigen Brennstoffen sind Inhalt der Erneuerbare-Energien-Richtlinie der EU.

einer kosteneffizienten integrierten Maßnahmensetzung.

Allgemein gehaltene Ziele

Für die Erreichung nachhaltiger Entwicklung bedeutsam ist die Festlegung von Zielen und deren Umsetzung durch konkrete Maßnahmen. Die Breite und Komplexität der Thematik erschwert die Erarbeitung solcher für die verschiedenen Aspekte aufeinander abgestimmter Nachhaltigkeitsziele. Ziele sowohl der europäischen als auch der österreichischen Strategie für nachhaltige Entwicklung bleiben auf einer allgemeinen, prinzipiellen Ebene. Landwirtschaft kommt darin nur von einzelnen wenigen Maßnahmen betroffen vor. Dennoch ist das Thema Nachhaltigkeit gerade für das Agrarwesen von großer Bedeutung, vor allem wegen ihres Raumbezuges, ihrer Funktionen und

ihrer Produkte. Deshalb wurde in diesem Bereich bis jetzt – wie an einzelnen Beispielen beschrieben – der Weg der Integration nachhaltiger Aspekte, vor allem des Umweltbereichs, beschritten.

Insbesondere das Programm zur ländlichen Entwicklung ist mit seinen Auswirkungen umfassend zu betrachten und liefert einen zentralen Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung im gesamten ländlichen Raum.

DI Rupert Lindner
Sektionsleiter-Stellvertreter der Sektion II,
Nachhaltigkeit, Ländlicher Raum,
Leiter der Abteilung Agrarpolitische Grundlagen,
Evaluierung ländlicher Entwicklung,
Bewertung nachhaltiger Entwicklung,
Lebensministerium,
rupert.lindner@lebensministerium.at