

Landnutzung, Klimaschutz und Biodiversität

# Die europäische Agrarpolitik anpassen

Die Europäische Union hat die Klimarahmenkonvention und die Biodiversitätskonvention unterzeichnet. Zur Einhaltung beider internationaler Konventionen ist die Landnutzung ein zentraler Faktor. Die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union kann die Grundlage für eine zukünftige Landnutzungspolitik sein.  
**Von Bernhard Osterburg und Heike Nitsch**

Im Forschungsprojekt Meacap wurden die Konsequenzen der Klimarahmenkonvention und des Kyoto-Protokolls für die Europäische Gemeinsame Agrarpolitik (GAP), agrarpolitische Steuerungsinstrumente mit Wirkung auf die Landnutzung und Optionen für die Weiterentwicklung der GAP analysiert (1).

Im Zuge der aktuellen Preisentwicklung auf den Agrarmärkten, der hohen Nachfrage nach Biomasse aus dem Energiebereich und dem Wegfallen der obligatorischen Flächenstilllegung kann eine zunehmende Intensivierung der landwirtschaftlichen Flächennutzung erwartet werden. Andererseits bleibt die Nutzung vieler marginaler Flächen ohne zusätzliche Anreize auch weiterhin unwirtschaftlich, wobei eine Nutzungsaufgabe Ziele des Biodiversitäts- und Klimaschutzes berührt. Analysen aus Meacap zu bereits erfolgten Landnutzungsänderungen in der Europäischen Union weisen auf eine Ausdehnung von Grünland, Buschland und Wald auf unproduktiveren Standorten und eine Ausdehnung der Ackernutzung in Gunstlagen hin. Es stellt sich die Frage, ob Landnutzungsänderungen künftig in Hinblick auf Ziele zum Beispiel des Biodiversitäts- und Klimaschutzes gezielter gesteuert beziehungsweise limitiert werden sollen.

## Intensivierung limitieren

Für die Landnutzung in der Europäischen Union bietet die GAP aufgrund ihrer nahezu flächendeckenden Wirkung auf die landwirtschaftliche Nutzfläche und die verfügbaren finanziellen Mittel, etwa 40 Prozent des gesamten Budgets der Europäischen Union, wichtige Instrumente an. Entscheidend für ihre Steuerungswirkung ist die Verteilung dieser Mittel an Landwirte durch Direktzahlungen der sogenannten „Ersten Säule“ und Zahlungen für freiwillige Maßnahmen im Rahmen der ländlichen Entwicklung, die „Zweite Säule“, sowie die Bedingungen, unter denen Fördergelder gewährt werden.

Ein Hauptziel des Meacap-Projekts bestand darin, Bezüge zwischen Biodiversitäts- und Klimaschutz herzustellen. Konflikte zwischen diesen Zielen können aufgrund einer zu erwartenden Intensivierung nicht zuletzt durch einen steigenden Bedarf an Biokraftstoffen der ersten Generation entstehen. Dies beinhaltet beispielsweise Grünlandumbruch, da die Ackernutzung an Vorzüglichkeit gewinnt und freiwillige Anreize über Agrarumweltmaßnahmen ohne weitere Prämienanpassungen an Konkurrenzkraft verlieren. Damit verbunden sind negative Effekte auf die Biodiversität und Klimagasemissionen aus dem Boden. Es sollten daher Vorkehrungen getroffen werden, die eine für die Biodiversität, aber auch den Klimaschutz nachteilige Landnutzungsintensivierung limitieren oder sie kompensieren.

Im Zusammenhang mit dem Umbruch von Grünland bestehen für einzelne ausgewiesene Flächenkulissen Umbruchsverbote, die jedoch bei Weitem nicht alle naturschutzfachlich wertvollen Standorte erfassen. Problematisch aus Klimaschuttsicht ist darüber hinaus insbesondere die Umwandlung von organischen Böden in Ackerland. Cross Compliance verknüpft seit 2005 die Direktzahlungen mit der Einhaltung definierter, zum Beispiel umweltrelevanter Standards. Bei Nichteinhaltung werden die Zahlungen gekürzt. Über diesen Mechanismus kann Grünlandumbruch reguliert werden. Nur in einzelnen Mitgliedsstaaten besteht in diesem Zusammenhang ein flächenspezifisches Umbruchsverbot oder eine Genehmigungspflicht. Ganz überwiegend greifen derartige Regelungen erst ab einer Abnahme des Grünlandanteils auf nationaler oder regionaler Ebene um fünf bis zehn Prozent. Damit ist eine starke regionale Verlagerung weiterhin möglich. Eine wirksame Regelung sollte Zielflächen für den Grünlandschutz ausweisen, auf denen ein Umbruch nicht erlaubt ist. Das könnten naturschutzfachlich wertvolle Flächen oder Grünland auf organischen Böden sein.

Eine Möglichkeit, Biodiversität auch in die weitere Agrarlandschaft zu integrieren, insbesondere nach der Abschaffung der obligatorischen Flächenstilllegung, würde eine verpflichtende Ausweisung ökologischer Ausgleichsflächen bieten.

## Umgang mit marginalen Flächen

Weitere Abwägungen zwischen Biodiversität und Klimaschutz werden auf marginalen Flächen notwendig, die sowohl naturschutzfachlich wertvoll als auch geeignet für Aufforstung sind. Einerseits kann Bewaldung, und auch Sukzession oder die Etablierung von Kurzumtriebplantagen, nachteilig für auf offene, extensiv bewirtschaftete Flächen angewiesene Arten sein. Andererseits emittieren Nutztiere, die zum Beispiel für eine →

extensive Beweidung eingesetzt werden, Klimagase, und eine Offenhaltung von Flächen verhindert die Zunahme von Biomasse und damit die Kohlenstoffspeicherung und Erzeugung von Energieholz.

Gerade auf marginalen Flächen haben die Fördergelder der GAP einen großen Einfluss. Um direktzahlungsfähig zu sein, muss auch stillgelegte Fläche offengehalten werden. Aufgeforstete Fläche und Flächen unter unregelmäßiger Sukzession erhalten keine Direktzahlungen mehr, obgleich sie aus Klima- und auch aus Biodiversitätssicht vorteilhaft sein können. Steht hier nicht der Biodiversitätsschutz im Vordergrund, bedeutet ein solches ungezieltes Offenhalten von ungenutzter landwirtschaftlicher Fläche einen unproduktiven Zustand bezüglich der Produktion von Agrarrohstoffen, auch zu energetischen Zwecken, aber auch des Potenzials der Kohlenstoffspeicherung.

Für die Landnutzungssteuerung auf marginalen Flächen sollten prioritäre Gebiete für den Naturschutz festgelegt werden. Auf anderen Flächen wäre je nach Eignung Aufforstung, Sukzession oder Energieholzproduktion zuzulassen.

### Synergien berücksichtigen

In Meacap wurden Maßnahmen identifiziert, die mit Vorteilen sowohl für den Biodiversitäts- als auch für den Klimaschutz verbunden sind. Dazu zählen:

- Erhöhte Stickstoffeffizienz auf Betriebsebene
- Förderung des Ökologischen Landbaus
- Beweidung und Freilandhaltung von Vieh
- Nutzen von Färsen aus der Milchviehhaltung für extensive Beweidung
- Vermeidung von Grünlandumbruch
- Erhöhung der Diversität von Fruchtfolgen durch Nutzung einer breiten Varietät von energetisch nutzbaren Pflanzen oder einem Anbau in Mischkulturen
- Energetische Nutzung von Landschaftspflegerückständen
- Wiedervernässung von Moorstandorten
- Höhere Flexibilität bezüglich der Zulassung von Sukzession auf marginalem Land

Viele dieser Maßnahmen erscheinen teuer, wenn dabei nur ein Ziel betrachtet wird. Wenn sie jedoch so gestaltet werden, dass sie einen Beitrag zur Erreichung mehrerer Ziele leisten, beispielsweise dem Wasser-, Natur- und Klimaschutz, werden sie auch finanziell attraktiver. So reduziert eine erhöhte Stickstoffeffizienz bei der Düngung nicht nur die Emissionen von Lachgas, sondern auch die Wasserbelastung durch Nitrate. Landschaftspflege kann von einer zusätzlichen energetischen Nutzung der Pflegerückstände profitieren. Die Herausforderung besteht in einer Koordination und Anpassung verschiedener Politiken und Steuerungsinstrumente, um derartige Synergien zu berücksichtigen sowie darin, Nutzen, Aufwand und Kosten für solche Maßnahmen zu quantifizieren und zuzuordnen.

Die europäischen Ziele für den Schutz der Biodiversität sind ohne zusätzliche Anstrengungen auf landwirtschaftlichen Nutzflächen kaum erreichbar, da sich die Artenvielfalt in Europa im

Zusammenhang mit der Landwirtschaft entwickelt hat und daher viele wertvolle Habitate auf eine extensive landwirtschaftliche Nutzung angewiesen sind. Diese sind sowohl durch eine Intensivierung als auch durch Nutzungsaufgabe gefährdet. Dies bedeutet, dass die Zielgenauigkeit von Politiken zur Landnutzung in diesem Bereich verbessert und deutlich mehr finanzielle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden müssen.

### Schlussfolgerungen

Es besteht weniger direkter Bedarf, GAP-Maßnahmen speziell zum Klimaschutz zu konzipieren. Stattdessen sollte sich die GAP auf das öffentliche Interesse einer effizienten Landnutzung im Hinblick auf multiple Ziele konzentrieren, mit Klimaschutz als einem Effekt, zum Beispiel bezüglich Stickstoffeffizienz oder der Erhaltung von Grünland. Für den Bedarf an Energiepflanzen sind Signale aus der Energiepolitik bei Weitem bedeutender. Die GAP sollte eine Doppelförderung in diesem Bereich vermeiden und sich darauf beschränken, generelle Leitlinien für die landwirtschaftliche Flächennutzung zu setzen oder Systeme fördern, die mehreren Zielen zugute kommen.

Vor diesem Hintergrund sollten die Möglichkeiten der GAP als Basis für ein flächendeckendes Landnutzungsmanagement ausgelotet werden. Eine grundsätzliche Frage hierbei ist der zukünftige Zweck der von der Produktion entkoppelten Direktzahlungen.

### Anmerkungen

- (1) Der folgende Beitrag basiert auf Ergebnissen Projekts Meacap sowie Erkenntnissen aus einer weiteren aktuellen Studie der Autoren. Meacap-Projektdokumente stehen zum Download unter: <http://www.ieep.eu/publications/publications.php?search=39&Submit=Submit>

### Literatur

- Nitsch, H. / Osterburg, B. / von Buttler, C. / von Buttler, B.: Aspekte des Gewässerschutzes und der Gewässernutzung beim Anbau von Energiepflanzen. Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie 3/2008. Braunschweig.
- Osterburg, B. / Nitsch, H. / Laggner, A. / Wagner S.: Analysis of policy measures for greenhouse gas abatement and compliance with the Convention on Biodiversity. Braunschweig, London 2008.

### AUTOREN + KONTAKT

**Bernhard Osterburg** und **Heike Nitsch** sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Institut für Ländliche Räume am Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI).

Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei, Bundesallee 50, 38116 Braunschweig.  
E-Mail: [bernhard.osterburg@vti.bund.de](mailto:bernhard.osterburg@vti.bund.de)



(c) 2010 Authors; licensee IÖW and oekom verlag. This is an article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial No Derivates License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.