



WWF Deutschland Tel.: 0 30/30 87 42-0
Tanja Dräger de Teran Direkt: -13
 WWF Vertretung Berlin Fax: 0 30/30 87 42 50
 Hackescher Markt Draeger@wwf.de
 Eingang: Große Präsi- www.wwf.de
 dentenstraße 10
 10178 Berlin

Hintergrundinformation

Berlin, 20.01.2008

Agrarpolitik gleich Klimaschutz(politik)?

Seit dem Weltgipfel von Rio im Jahr 1992 ist das Thema Klimaschutz auf der politischen Agenda. Mit der Klimarahmenkonvention wurde vereinbart, die Treibhausgas-Emissionen weltweit zu stabilisieren. Im Rahmen des Kyoto-Protokolls haben sich die Industrieländer verpflichtet, den jährlichen Treibhausgas-Ausstoß bis zum Zeitraum 2008-2012 um durchschnittlich 5,2 Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren. Die EU hat sich verpflichtet, ihre Emissionen um acht Prozent zu senken, Deutschland um 21 Prozent.

Klimaschutzziele

Im März 2007 wurden ambitioniertere Reduktionsziele auf europäischer Ebene für 2020 vereinbart: Bis zu diesem Jahr sollen die Treibhausgasemissionen um 30 Prozent unter das Niveau von 1990 abgesenkt werden. Auf dem G-8-Gipfel in Heiligendamm wurde ein noch weiter gehendes klimapolitisches Ziel formuliert: eine Reduktion um 50 Prozent bis 2050.

Reduktionsziele: Kyoto Protokoll, EU und G8

Kyoto-Protokoll	Minus 21 % Referenzjahr: 1990 Reduktion zu erreichen bis 2012
Beschluss des Europäischen Rates im März 2007 (Klima- und Energiegipfel)	Minus 20% Minus 30 % (vorausgesetzt, andere Industriestaaten verpflichten sich zu ähnlichen Reduzierungen) Referenzjahr: 1990 Reduktion zu erreichen bis 2020
G-8-Gipfel, Heiligendamm im Juni 2007	Minus 50% Referenzjahr: 1990 Reduktion zu erreichen bis 2050

Landwirtschaft: Klimakiller oder Klimaschützer?

Betrachtet man die Landwirtschaft im Hinblick auf ihre Rolle im Klimaschutz, zeichnet sich ein ambivalentes Bild. Zum einen können landwirtschaftliche Flächen Kohlendioxid aus der Atmosphäre binden. Sie stellen Kohlendioxid-Senken dar. Zum anderen entweichen aber durch Düngung aus eben diesen Flächen große Mengen von dem stark klimaschädlichen Lachgas. Der energetischen Nutzung von Biomasse wird ein erhebliches Potential zugesprochen, Emissionen aus der Verbrennung von fossilen Treib- und Kraftstoffen einzusparen. Das die Landwirtschaft durch die Tierhaltung weiterhin größter Emittent des Klimagases Methan ist, wird vernachlässigt. Insgesamt hat die Landwirtschaft ein großes Potenzial, Emissionen zu senken. Diese zu verringern und weiteres Kohlendioxid einzusparen, sollte als Ziel in der europäischen und nationalen Klima- und Agrarpolitik verankert und mit entsprechenden Maßnahmen ausgestattet werden.

Vierter Sachstandsbericht des IPCC (AR4), Klimaänderung 2007:

Von 1970 bis 1990 stiegen die direkten Emissionen aus der Landwirtschaft weltweit um 27 Prozent

Europäischer Klimaschutz ohne die Landwirtschaft?

Der Anteil der Landwirtschaft am anthropogenen Klimaeffekt beträgt rund 20 Prozent. Werden



Hintergrundinformation

20.01.08 · Landwirtschaft und Klimawandel

Landnutzungsänderungen einbezogen, steigt diese Zahl auf bis zu 30 Prozent.

Umso erstaunlicher ist die Tatsache, dass der Landwirtschaft in der europäischen Klimapolitik nur eine marginale Rolle zugewiesen wird. Mit Ausnahme der landwirtschaftlichen Nutzflächen, die als Kohlendioxidsenken dienen können, und dem Beitrag der Landwirtschaft zum Ausbau der erneuerbaren Energien finden sich bislang keine Zielvorgaben für eine Einbeziehung des Sektors in die Klimapolitik.

...und in Deutschland?

Im Jahr 2005 wurde das nationale Klimaschutzprogramm neu- und fortgeschrieben. Die Land- und Forstwirtschaft findet darin explizit Erwähnung. Argumentiert wird, dass konkreter Handlungsbedarf besteht und Zielvorgaben festgelegt werden sollten. Allerdings findet sich nur wenig Konkretes, wenn es um die Umsetzung geht. Es wird lediglich empfohlen zu prüfen, ob weitere Anreize zur Reduzierung von Methan – und Lachgasemissionen notwendig sind. Vor allem der Mangel an Zielvorgaben erschwert die Entwicklung von Maßnahmen, die die Emissionen reduzieren. Allgemeine Zielvorgaben finden sich in der neuen Initiative der Bundesregierung vom April 2007. Konkrete Maßnahmen sind auch hier nicht zu finden.

Reduktionsziele auch für die Landwirtschaft

Im Sinne einer effektiven und umfassenden Lösung muss zukünftig die Landwirtschaft im Rahmen der europäischen und nationalen klimapolitischen Zielsetzung in die Pflicht genommen werden. Wie für die EU insgesamt sollte in der Landwirtschaft eine Reduktion der Treibhausgasemissionen bei Methan (CH₄) und Lachgas (N₂O) gegenüber 1990 um 30 Prozent bis 2020 erreicht werden. Dieses Ziel ist aufgrund der großen Potenziale ohne größere wirtschaftliche Probleme erreichbar. Bis 2004 betrug der Rückgang der Emissionen gegenüber 1990 bereits 18 Prozent

(14,2 Mio. Tonnen im CO₂-Äquivalent). Weitere 12 Prozent sind bis 2020 noch notwendig: umgerechnet 9,4 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalent.

Methan- und Lachgasemission: 1990, 2004 und mit einem Minderungsziel von 30 % bis 2020 für die deutsche Landwirtschaft (in Mio. t im CO₂-Äquivalent)

Klimagas und – quelle	1990	2004	2004: 1990	Ziel 2020
CH ₄ -Tierhaltung Pansengärung	24,3	18,5	-23,8%	17,0
CH ₄ -Tierhaltung Wirtschaftsdünger	6,1	5,2	-14,2%	4,2
N ₂ O-Tierhaltung Wirtschaftsdünger	4,1	2,9	-30,8%	2,9
N ₂ O-Pflanzenbau Gedüngte Kulturen	26,2	23,0	-12,2%	18,4
N ₂ O-Pflanzenbau Ungedüngte Kulturen	18,1	15,0	-17,1%	12,7

Vierter Sachstandsbericht des IPCC (AR4), Klimaänderung 2007

Landwirtschaftliche Verfahren können in ihrer Gesamtheit zu niedrigen Kosten einen signifikanten Beitrag zur verstärkten Aufnahme von Kohlenstoff im Boden (Kohlenstoffsinken), zur Treibhausgas-Emissionsminderung und durch die Lieferung von Biomasse zur Energieversorgung leisten.

Wie klimafreundlich ist die europäische Agrarpolitik?

Im Zuge der letzten Reformen wurden zunehmend die Belange des Umwelt- und Naturschutzes in die Gemeinsame Agrarpolitik integriert. Meilensteine waren unter anderem die Einführung der Agrarumweltprogramme, die Etablierung der Zweiten Säule (Förderung der ländlichen Entwicklung) sowie die Bindung aller Direktzahlungen an die Einhaltung bestimmter Auflagen, z.B. im Bereich Umwelt und Tierschutz. Diese Instrumente beinhalten eine Reihe von Maßnahmen, die indirekt zu einer Reduzierung von Methan- und Lachgasemissionen beitragen. Eine Verankerung des Klima-



Hintergrundinformation

20.01.08 · Landwirtschaft und Klimawandel

schutzes in die agrarpolitischen Zielsetzungen hat bislang jedoch nicht stattgefunden.

Klimapolitik und Agrarpolitik: weiß die eine Hand was die andere tut?

Die europäische Klimapolitik vernachlässigt die Landwirtschaft, die Europäische Agrarpolitik den Klimaschutz. Beide Politikbereiche stehen quasi nebeneinander. Eine kohärente und abgestimmte Entscheidungsfindung zwischen den beiden Politikbereichen ist nicht erkennbar. Bestehende Überschneidungen werden nicht ausreichend berücksichtigt und nicht in die jeweiligen Programme einbezogen.

Die mangelnde Kohärenz zwischen Klima- und Agrarpolitik auf europäischer wie auf nationaler Ebene führt dazu, das bestehende Einsparungspotenziale in der Landwirtschaft nicht ausreichend genutzt werden. Eine umfassende Klimaschutzpolitik wird so kaum erreicht werden.

Beispiel Erneuerbare Energie-Gesetz (EEG):

Das EEG berücksichtigt nicht ausreichend, dass es aus klimaschutzpolitischer Sicht sinnvoll ist, Wirtschaftsdünger vermehrt in Biogasanlagen zu nutzen. Bei der anstehenden Überprüfung des EEG sollte der Verwertung von Wirtschaftsdünger durch Biogasanlagen größere Bedeutung beigegeben werden.

Beispiel Verordnungen zur Tierhaltung:

Die Verordnungen zur Tierhaltung berücksichtigen zahlreiche Aspekte in Bezug auf den Tierschutz. Klimaschutzaspekte stehen nicht im Vordergrund der jeweiligen rechtlichen Vorgaben.

Entkopplung und Cross-Compliance

Seit 2005 erhalten Bauern keine produktionsgebundenen Zahlungen mehr, sondern von der tatsächlichen Produktion unabhängige Betriebsprämien. Das heißt, es besteht kein Anreiz mehr, möglichst viel und intensiv zu produzieren, um möglichst hohe Zahlungen einzustreichen. Statt „subventionsorientiert“ werden die Landwirte nun

„marktorientiert“ produzieren. Entkopplung erzeugt jedoch nicht per se positive Umweltwirkungen. Emissionsmindernd ist die Bindung der Zahlungen an bestimmte Umweltstandards (Cross-Compliance). Diese beziehen sich bislang allein auf den Boden- bzw. auf den Gewässerschutz. Indirekt können dadurch aber auch Emissionen vermieden werden, z.B. durch die Anforderungen, den Anteil der organischen Substanz im Boden durch geeignete Maßnahmen zu erhalten sowie durch die Vorgaben aus der Nitratrichtlinie. Ziel sollte es sein, die Belange des Klimaschutzes zukünftig explizit in den Anforderungskatalog von Cross-Compliance aufzunehmen.

Ländliche Entwicklung

Im Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) werden zahlreiche Maßnahmen angeboten, die zu einer Reduzierung von Methan- und Lachgasemissionen beitragen könnten. Zu nennen wären z.B. die Agrarumweltmaßnahmen. Auch die Maßnahmen im Rahmen des Agrarinvestitionsförderprogramms können zum Klimaschutz beitragen. Notwendig ist jedoch, die Belange des Klimaschutzes in die Zielsetzung und in die spezifischen Förderkonditionen und Kriterien des ELER zu verankern. Zielkonflikte müssen vermieden werden. So sollten im Agrarinvestitionsförderprogramm nur Maßnahmen enthalten sein, die gleichzeitig dem Klimaschutz Rechnung tragen.

Förderung der Landwirtschaft in Deutschland – für oder gegen den Klimaschutz?

Neben der europäischen Agrarpolitik steht es den Mitgliedstaaten offen, weitere nationale agrarpolitische Instrumente einzusetzen. Für die Reduktion von Treibhausgasen in Deutschland sind die folgenden Aspekte von Relevanz für die Bewertung der gegenwärtigen Politik:



Hintergrundinformation

20.01.08 · Landwirtschaft und Klimawandel

- **Beispiel Flächenbindung:**

Nicht nur aus Klimaschutzgründen ist die Flächenbindung bei der Tierhaltung sehr positiv zu bewerten. Bei der Flächenbindung sind Pflanzenbau und Tierhaltung eines Betriebes so aufeinander abgestimmt, dass der natürliche Nährstoffkreislauf im Gleichgewicht ist. Die Größe der Fläche bestimmt die Anzahl der Tiere. Eine Überdüngung der Flächen und damit auch der vermehrte Ausstoß des klimaschädlichen Treibhausgases Lachgas wird vermieden. Eine Flächenbindung von zwei Großvieheinheiten (GV) je Hektar selbst bewirtschafteter landwirtschaftlicher Nutzfläche war bislang Fördervoraussetzung für Investitionen im Bereich der Tierhaltung. Für die Förderperiode 2007-2013 wurde dies gestrichen (Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)). Das heißt, bei zukünftigen Stallbauförderungen muss kein Nachweis mehr für die Fläche erbracht werden. Einer Aufstockung der Viehbestände mit den damit verbundenen negativen Auswirkungen auf die Umwelt, wie z.B. erhöhte Ausstöße von Lachgas und Methan oder aber Nitratreinträge in die Gewässer, sind damit keine Grenzen mehr gesetzt.

- **Beispiel ökologischer Ausbau**

Der ökologische Landbau ist nachweislich klimafreundlicher als konventionell bewirtschaftete Flächen. Gründe sind unter anderem die höhere Kohlendioxidbindung im Boden (bessere Bodenstruktur) sowie der im Vergleich niedrigere Energieverbrauch von 46-49 Prozent pro Hektar. Generell stellt der ökologische Landbau ein Stickstoffmangelsystem dar, mit entsprechend niedrigeren Lachgasemissionen und Nitratauswaschungen. Die Ausweitung des ökologischen Landbaus in Deutschland ist nicht nur aus klimapolitischer Sicht wünschenswert. Anstatt Biobauern vermehrt zu unterstützen, wurden die Fördergelder zurückgefahren. Von durchschnittlich 160 Euro auf 137 Euro pro Hektar und Jahr für die Beibehaltung und von durchschnittlich 210 Euro auf 187 Euro für

die Einführung. Da erstaunt es nicht, dass die Kluft zwischen dem boomenden Biomarkt und dem ökologischen Anbau immer größer wird. Die ökologisch bewirtschaftete Fläche stieg 2006 nur um 2,3 Prozent (2005: 5,2 Prozent). Im Gegensatz dazu wuchs der Markt für Bioprodukte um 16 Prozent. Die vermehrte Nachfrage muss zunehmend über Importe gedeckt werden. Das Förderinstrumentarium der Gemeinsamen Agrarpolitik sollte vor diesem Hintergrund auf den Prüfstand kommen. Umweltverträgliche Bewirtschaftungsweisen sollten eine ausreichende finanzielle Honorierung erhalten. Noch immer auf Messers Schneide steht die Kürzung der Mittel für das Bundesprogramm Ökologischer Landbau von 16 Millionen auf 10 Millionen. Trotz des offensichtlichen Bedarfs würden damit Mittel für die Forschung und für die Umstellungsberatung gestrichen.

**Vierter Sachstandsbericht des IPCC (AR4),
Klimaänderung 2007**

Ein Großteil des Potenzials zur Emissionsminderung in der Landwirtschaft (Bioenergie ausgenommen) beruht auf der Aufnahme von Kohlenstoff im Boden, wobei starke Synergien mit nachhaltiger Landwirtschaft bestehen und allgemein die Verwundbarkeit gegenüber der Klimaänderung verringert wird.

- **Beispiel Erneuerbare Energien**

Zwiespältig zu bewerten ist der Bereich der Erneuerbaren Energien. In Deutschland, in der EU und in vielen anderen Ländern wird zunehmend die Produktion von Bioenergie gefördert, u.a. durch die Subventionierung der Biogasproduktion oder durch den Beimischungszwang für Biokraftstoffe. Diese Subventionen haben einem rasanten Anstieg der Anbaufläche für Energiepflanzen geführt. Damit einhergehend stieg der Stickstoffdüngereinsatz, dies gilt insbesondere für Mais. Auf der einen Seite wird also klimafreundliche Energie erzeugt, wie z.B. Biogas, auf der anderen Seite werden durch die Intensivierung der Produktion vermehrt Klimagase ausgestoßen. Dies wird noch



Hintergrundinformation

20.01.08 · Landwirtschaft und Klimawandel

dadurch verstärkt, dass zukünftig die Produktion von Energiepflanzen auf Stilllegungsflächen ausgedehnt werden wird. Positiv zu bewerten ist die Verwendung von Wirtschaftsdünger in Biogasanlagen. Dabei wird nicht nur klimafreundliche Energie erzeugt, sondern es werden gleichzeitig die landwirtschaftlichen Emissionen von Klimagasen reduziert.

Emissionssteuer

Da die Umweltaanforderungen an die Landwirtschaft bislang nicht die gewünschte Wirkung erzielt haben, sollte flankierend zu den vorhandenen agrarpolitischen Instrumenten eine Emissionssteuer für Methan und Lachgas eingeführt werden. Bislang haben Emissionen keinen Preis und es besteht damit kein ökonomischer Anreiz für den Einsatz emissionsmindernder Technologien bzw. für die Umstellung auf nachhaltige landwirtschaftliche Produktionsmethoden wie den ökologischen Landbau. Über die Emissionssteuer würde ein zusätzlicher Anreiz geschaffen, die Emissionen dieser Treibhausgase zu reduzieren. Der Steuersatz sollte für Methan (CH₄) und Lachgas (N₂O) im CO₂-Äquivalent die gleiche Höhe aufweisen.

Schlussfolgerungen und Forderungen des WWF

• Klimaziele für die Landwirtschaft

Wie für die EU insgesamt sollte auch in der Landwirtschaft eine Reduktion der Treibhausgasemissionen bei Methan und Lachgas gegenüber 1990 um 30 Prozent bis 2020 erreicht werden.

• Klimaschutzpolitik und Agrarpolitik müssen Hand in Hand gehen

Dazu gehört auf der einen Seite die Integration spezifischer Ziele und Maßnahmen für die Landwirtschaft in die europäische und nationale Klimaschutzpolitik. Umgekehrt muss der Klimaschutz in der Gemeinsamen Agrarpolitik verankert werden. Dazu gehören z.B. entsprechende Ziele und Anforderungen an Cross-Compliance und an die spezifischen Förderkonditionen des Europäischen

Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums.

• Flächenbindung:

Wiedereinführung der Viehbesatzgrenze als Förderkriterium für einzelbetriebliche Investitionsmaßnahmen.

• ökologischer Ausbau

Verstärkte Förderung des ökologischen Anbaus. Anpassung der Beihilfen für Umstellung und Beibehaltung. Beibehaltung und Erhöhung der Mittel für das Bundesprogramm ökologischer Landbau.

• Erneuerbare Energien

Durch die anaerobe Vergärung von tierischen Exkrementen in Biogasanlagen könnten die Methan- und Lachgasemissionen deutlich verringert werden. Die Verwertung von Wirtschaftsdünger sollte im EEG verstärkt berücksichtigt werden. Dringend notwendig ist darüber hinaus die Einführung von Nachhaltigkeitsstandards für die Produktion von Biomasse, um negative Umwelteffekte auf Boden, Wasser und Luft zu vermeiden. Neben der Überprüfung gesetzlicher Anforderungen sind freiwillige Zertifizierungssysteme anzustreben, insbesondere für importierte Bio-Rohstoffe.

• Emissionssteuer

Flankierend sollte eine Emissionssteuer für Methan und Lachgas eingeführt werden, um einen signifikanten Rückgang der Treibhausgasemissionen in der Landwirtschaft zu gewährleisten. Der Steuersatz sollte für Methan und Lachgas im CO₂-Äquivalent die gleiche Höhe aufweisen.

Weitere Informationen:

Tanja Dräger de Teran, Internationale Agrarpolitik, WWF Deutschland, Tel.: 030/30874213, draeger@wwf.de