

Anforderungen für ein Klimaschutzgesetz aus Sicht des Deutschen Bauernverbandes

1. Grundsätze und Anforderungen an das deutsche Klimaschutzgesetz

Der Schutz des Klimas stellt eine der großen globalen Herausforderungen in den kommenden Jahren und Jahrzehnten dar. Der bereits spürbare Klimawandel macht gleichermaßen entschlossenes Handeln auf internationaler Ebene, Maßnahmen zum Schutz des Klimas und zur Anpassung an den Klimawandel notwendig. Die Landwirtschaft hat diesbezüglich eine besondere Rolle. Die Landwirtschaft ist unverzichtbar für die menschliche Ernährung. Das Internationale Klimaschutzabkommen von Paris bekräftigt hierzu, dass nationaler und internationaler Klimaschutz die Ernährungssicherung nicht gefährden darf. Dies muss Fundament aller Bemühungen zum Klimaschutz in der Landwirtschaft sein.

Die Landwirtschaft ist beim Klimaschutz in einer Dreifachrolle: Landwirtschaft ist vom Klimawandel betroffen, trägt selbst zur Emission von Treibhausgasen bei und bietet Lösungen für den Klimaschutz. Durch den Einsatz von Bioenergie aus Land- und Forstwirtschaft im Verkehr, Strom- und Wärmebereich werden jährlich Emissionen in Höhe von rund 60 Mio. t CO₂ vermieden. Dies entspricht der Größenordnung der landwirtschaftlichen Emissionen. Der DBV hat sich in seiner Klimastrategie 2.0 vom Januar 2018 diesen Herausforderungen gestellt. Der DBV setzt sich hierin ambitionierte Ziele zum Klimaschutz bis 2030 und beschreibt die Maßnahmen, mit denen die Landwirtschaft zum Klimaschutz beitragen kann.

Für die im Koalitionsvertrag der Bundesregierung benannte verbindliche Umsetzung der deutschen Klimaziele bis 2030 (Klimaschutzgesetz) fordert der DBV:

- Berücksichtigung der Ernährungssicherung: Klimaschutz muss im Einklang mit dem Pariser Klimaabkommen so erfolgen, dass die Ernährungssicherung nicht gefährdet wird. Dies gilt auch für ein nationales Klimaschutzgesetz und darin festgeschriebene Maßnahmen zum Klimaschutz. Eine Verlagerung der landwirtschaftlichen Erzeugung in andere Regionen ist nicht im Sinne des Klimaschutzes. Deshalb darf die landwirtschaftliche Produktion in Deutschland nicht in Frage gestellt werden.

- Internationale Einbindung: Nationale Klimaschutzmaßnahmen müssen europäisch und international abgestimmt, eingebunden und vergleichbar sein, um lediglich eine Verlagerung von Wertschöpfung, Produktion und Treibhausgasen in das Ausland zu vermeiden. Das Klima ist ein globales Umweltgut und erfordert deshalb international abgestimmtes Handeln. Nationaler Klimaschutz, der seine Ziele durch Emissionsverlagerung (Carbon Leakage) erreicht und damit global Mehremissionen in Kauf nimmt, ist weder ökologisch, noch ökonomisch und sozial nachhaltig. Internationaler Agrarhandel, zu dem auch der Export von Lebensmitteln gehört, muss auch unter Klimaschutzgesichtspunkten möglich bleiben.
- Kosten-Nutzenverhältnis: Einer rechtlich verbindlichen Umsetzung der Klimaziele und Klimaschutzmaßnahmen muss eine umfangreiche Folgen- und Strukturabschätzung vorausgehen. Die Erreichung der Sektorziele muss möglichst effizient erfolgen, die Ernährungssicherung gewährleisten, die Kosten für Land- und Forstwirtschaft so gering wie möglich halten und evolutiv statt revolutionär erfolgen.
- CO₂-Emissionen einen Preis geben: Auf den Energieverbrauch entfallen in Deutschland 85 % der gesamten Treibhausgasemissionen. In Anbetracht dessen sollte die Energiebesteuerung schrittweise und für Verbraucher kostenminimal auf einen CO₂-Bezug umgestellt werden, um klimafreundliche Alternativen in allen Verwendungsbereichen (Strom, Wärme, Kraftstoffe) über den Markt zu fördern und zu Einsparungen von Treibhausgasemissionen zu führen. Dies stellt eine notwendige Ergänzung zum Emissionshandelssystem dar und würde einen wirtschaftlichen Anreiz zur stärkeren Nutzung von erneuerbaren Energieträgern auslösen, darunter auch Bioenergie. Davon würde der Wärmesektor, aber auch der Verkehrssektor profitieren. Eine CO₂-Steuer auf Kraftstoffe würde die nötige Flexibilität bei der Wahl des Kraftstoffes belassen, so dass entsprechend des Einsatzbereiches die jeweils klimateffizienteste und kostengünstigste Variante ausgewählt würde. Als wirksames Instrument für echte Treibhausgasreduzierungen im Verkehrsbereich hat sich die THG-Minderungsquote erwiesen, im Gegensatz zu Mehrfachanrechnungen alternativer Antriebsquellen, die nicht zur Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien im Verkehrsbereich beitragen. Aus diesem Grund muss die THG-Minderungsquote im Verkehrssektor erhöht werden. Daneben wird das EEG für den Klimaschutz im Stromsektor bis mindestens 2030 weiter benötigt.
- Landwirtschaft als Teil der Lösung anerkennen: Durch die Bereitstellung von nachwachsenden Rohstoffen für die Bioenergie oder die stoffliche Nutzung stellt die Landwirtschaft einen Teil der Lösung beim Klimaschutz dar. Landwirte produzieren jedoch nicht nur Bioenergie, sondern vielfach auch Wind- und Solarenergie auf ihren Flächen und Gebäuden. Damit sind Landwirte eine der tragenden Säulen der Energiewende.

In der offiziellen Klimaberichterstattung werden diese positiven Beiträge der Landwirtschaft jedoch nicht der Landwirtschaft angerechnet, sondern lediglich die bei der Produktion von nachwachsenden Rohstoffen entstehenden Emissionen. Eine klimatische Gesamtbetrachtung sollte die Treibhausgaseinsparungen der Landwirtschaft aus erneuerbaren Energien anerkennen.

- Fördern statt verbieten: Für alle Klimaschutzmaßnahmen muss ein Vorrang für Förderung und Anreize für freiwilliges Handeln gelten. Es gilt, Akzeptanz für Klimaschutz in Wirtschaft und Gesellschaft zu finden, um langfristig erfolgreich zu sein. Gebote, Verbote und ordnungsrechtliche Einschränkungen riskieren hingegen Widerstand, Akzeptanzprobleme und Politikverdrossenheit in der Gesellschaft, vor allem dann, wenn sie im nationalen Alleingang umgesetzt werden. Ebenso muss die Einkommenswirkung der ersten Säule der europäischen Gemeinsamen Agrarpolitik erhalten bleiben. Damit Klimaschutzmaßnahmen wirksam und erfolgreich sind und nicht politikgetrieben in Sackgassen landen, müssen diese technologieoffen und investitionsfördernd gestaltet werden. Ein solcher Ansatz sichert Deutschland auch weiterhin eine Spitzenposition in der internationalen Wirtschaftsordnung und ermöglicht weiterhin den Export von Waren, Wissen und Technologien.
- Zielkonflikte mit Tierwohl auflösen: Klimaschutz und die Weiterentwicklung des Tierwohls können Zielkonflikte darstellen. Dies betrifft den Weidegang, bei dem eine Nutzung der Wirtschaftsdünger in Biogasanlagen nicht möglich ist, oder faserbetonte Fütterung von Wiederkäuern, die zu höheren Methanemissionen führt. Offenställe und der Zugang zu Außenklima aus Tierwohlaspekten konterkarieren Anforderungen zur Abluftreinigung aus Umweltgründen. Die Politik ist hier gefordert, klare und langfristig verlässliche Weichenstellungen für Investitionsentscheidungen zu entwickeln.
- Klimaschutz als Artikelgesetz: Das von der Bundesregierung geplante Klimaschutzgesetz sollte durch ein Artikelgesetz umgesetzt werden. Hiermit kann mehr Rechtssicherheit als im Falle eines völlig neuen Rahmengesetzes gewährleistet werden. Es ist wichtig, die Maßnahmen zur Umsetzung des Klimaschutzes in den vorhandenen Rechtsrahmen einzubetten. So kann gewährleistet werden, dass die Maßnahmen möglichst effektiv umgesetzt werden können.
- Governance: Die jeweiligen Fachressorts müssen in ihrem Zuständigkeitsbereich über Maßnahmen für ihren jeweiligen Sektor im Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel entscheiden. Das BMEL muss daher federführend über Maßnahmen für alle nach Klimaschutzplan 2050 der Landwirtschaft zugerechneten Emissionen entscheiden können. Die gute fachliche Praxis der Landwirtschaft ist weiterhin dem landwirtschaftlichen Fachrecht vorzubehalten und darf nicht durch rein umweltrechtliche Regelungen überregelt werden.

- Verbessertes Monitoring: Um Fortschritte bei der Reduzierung von Treibhausgasen zu erfassen und bilanziell abbilden zu können, ist es unerlässlich, die dafür nötige Datengrundlage und Erfassung zu schaffen. Anders als große Punktquellen von Treibhausgasen in der Industrie oder Energiebereich entstehen Treibhausgase in der Landwirtschaft dezentral in der Fläche und in Abhängigkeit von natürlichen Gegebenheiten wie Wetter, Böden und Pflanzen- oder Tierarten. Klimaschutzmaßnahmen sind für die Erreichung der Klimaziele jeweils nur so gut, wie sie auch erfasst werden. Deshalb ist es nötig, Unsicherheiten in der THG-Berichterstattung weitest möglich zu reduzieren, für Deutschland und regional spezifisch gemessene Werte zu verwenden und die Datenerfassung insgesamt zu verfeinern, anstatt Standardwerte zu verwenden. Dies stellt eine Daueraufgabe mit entsprechend benötigten Ressourcen in Forschung und Berichterstattung dar.

2. Prioritäre Klimaschutzmaßnahmen für die Landwirtschaft

Der DBV hat in seiner Klimastrategie 2.0 bereits 20 Maßnahmen für den Klimaschutz vorgeschlagen. Klimaschutz in der Landwirtschaft sollte die folgenden Maßnahmen vorsehen:

1. Ausbringung von Düngemitteln und Effizienz des Stickstoffeinsatzes verbessern
Eine praxistaugliche und unbürokratische Umsetzung des Düngepakets aus 2017 muss mit entsprechender Beratung der Landwirte umgesetzt werden. Die bessere überbetriebliche Verteilung von Wirtschaftsdünger kann mineralischen Dünger ersetzen und so dazu beitragen, Emissionen einzusparen. Dazu ist es nötig, dass der Bau von Güllelagern sowohl in Tierhaltungs- als auch in Ackerbauregionen über die GAK gefördert wird. Dies ist entscheidend, damit eine überbetriebliche Verwertung und räumliche Verteilung der Wirtschaftsdünger auch in Ackerbauregionen erleichtert wird. Für eine effizientere Ausbringung von Düngemitteln sind Anreize für die Anschaffung verlustmindernder Ausbringungstechniken beispielsweise über Investitionszuschüsse oder Agrarumweltprogramme nötig. Der Einsatz von Ureasehemmstoffen und Nitrifikationsinhibitoren senkt nicht nur Emissionen, sondern sorgt auch für eine zielgenauere Pflanzenversorgung. Deren Einsatz sollte finanziell angereizt werden. Zusätzlich gilt es, neue und effiziente Züchtungsmethoden zu nutzen sowie die Landessortenversuche fortzuführen, um die Stickstoffverwertung von Pflanzen zu optimieren.
2. Wirtschaftsdüngervergärung auf 60 % steigern und Emissionen aus der Lagerhaltung von Wirtschaftsdüngern und Gärresten mindern

Das wichtigste Instrument, die Güllevergärung weiter auszubauen und einen Rückbau der bestehenden Biogasanlagen zu verhindern, ist die Vergütung nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), das bereits erfolgreich den momentanen Anlagenbestand aufgebaut hat. Hier sollte vor allem die Sondervergütungsklasse für Gülle weiterentwickelt und insbesondere auch auf Anlagen ausgedehnt werden, deren EEG-Vergütungszeitraum ausläuft. Die bisherige Begrenzung der Sondervergütung sollte von 75 kW installierter Leistung auf 150 kW Bemessungsleistung erhöht werden. Weiterhin ist es sinnvoll, in der AwSV eine Bestandsregelung für die Umwidmung eines Güllelagers in ein Gärproduktlager einzuführen und den GAK-Rahmenplan dahingehend zu erweitern, dass eine Investitionsförderung gewährt wird, sofern sichergestellt wird, dass der Wirtschaftsdünger einer Biogasverwertung zugeführt wird.

3. Klimaeffizienz in der Tierhaltung

Zur Verringerung von Emissionen aus der Tierhaltung ist eine langfristig verlässliche Strategie nötig, die Umwelt- und Tierwohlanforderungen verbindet. Nationale Abstockungen des Viehbestands und Verlagerung der Produktion in das Ausland dienen nicht dem globalen Klimaschutz. Zu einer Gesamtstrategie Tierhaltung gehört, dass Fortschritte in der N-reduzierten Fütterung sowohl bei Monogastriern als auch bei Wiederkäuern durch intensive Beratung und Schulung verbreitet werden und die Forschung zu Verdauungsmechanismen und Methaninhibitoren bei Wiederkäuern verstärkt wird. Für Modernisierungen bestehender Stallbauten mit dem Ziel einer Verbesserung des Tierwohls oder der Umweltauswirkungen müssen die bau- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen einfach und problemlos erteilt werden. Dazu muss ein planungs- und genehmigungsrechtlicher Vorrang für solche Um- und Neubauten von Stallanlagen vorgeschrieben werden.

4. Humusaufbau in Böden fördern

Um den Humusaufbau in landwirtschaftlichen Böden zu unterstützen und Wissen über nachhaltiges Humusmanagement zu verbreiten, sollte die gesamtbetriebliche Klima-Beratung für Landwirte gefördert werden. Neben Fragen des Nährstoff- und Wirtschaftsdüngermanagements sollten Baustein der Beratung auch Humusanalysen des Bodens und eine Humusbilanzierung sein. Ackerbaulichen Maßnahmen mit humusmehrender oder humusschonender Wirkung wie z. B. reduzierte Bodenbearbeitung, Untersaaten, Mischkulturen, Zwischenfrüchte, Bodenbedeckung im Winter sowie der Anbau von tiefwurzelnden Leguminosen oder Feldgras, sollten bei der Ausgestaltung der Gemeinsamen europäischen Agrarpolitik ab 2020 abgesichert werden. Dies betrifft die Weiterentwicklung des Greening, die Förderung von Agrarumwelt-

und Klimamaßnahmen sowie des Ökologischen Landbaus. Zielkonflikte beim Humusaufbau müssen zuvor gelöst werden, wie z. B. die damit unvermeidliche Nährstoffanreicherung im Oberboden oder die Zulassung von Herbiziden zur klimaschonenden und erosionsmindernden Saatvorbereitung. Für Feldgrasanbau und andere dauerhaft begrünte Flächen ist Rechtssicherheit beim Erhalt des Ackerstatus erforderlich.

5. Senken der Landnutzung fördern: Wald und Dauergrünland

Der Bereich der Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF) stellt in Deutschland eine Nettosenke an Treibhausgasen dar. Um diesen positiven Beitrag zum Klimaschutz zu erhalten, ist es notwendig, eine nachhaltige und gleichzeitig produktive Grünlandnutzung zu fördern. Den Emissionen aus der Tierhaltung steht die Kohlenstoffspeicherung und CO₂-Bindung im Dauergrünland entgegen, das nur durch Wiederkäuer sinnvoll genutzt und erhalten werden kann. Die wichtigste und gleichzeitig eine sehr effiziente Fördermaßnahme für klimaschonende Grünlandnutzungen ist die Erhaltung einer wirtschaftlichen Nutzungsmöglichkeit zur Gewinnung von Lebensmitteln. Hierfür ist nicht zuletzt die Sicherung eines qualitativ hochwertigen Grünlandaufwuchses erforderlich. Für die Landwirtschaft in benachteiligten Gebieten ist die Ausgleichszulage ein weiteres erforderliches Förderinstrument zur Erhaltung von Dauergrünland.

Die Forstfläche wächst in Deutschland seit Jahren. Eine Ausweitung des Waldes zu lasten landwirtschaftlich genutzter Flächen aus Klimagründen ist nicht notwendig. Vielmehr ist eine produktive Bewirtschaftung der Wälder und Nutzung des Holzzuwachses stofflich und energetisch nötig. Neben der sinnvollen energetischen Nutzung von Holz bedarf es eines Marktanreizprogrammes für Holz als Baustoff sowie Forschung und Entwicklung zu innovativen Holzwerkstoffen aus Laubholz zur Inwertsetzung von Laubholz. Neben dem Aufbau eines Kohlenstoffspeichers durch die stoffliche Holznutzung trägt die energetische Holznutzung als nachwachsender und klimaneutraler Brennstoff zur Reduzierung fossiler Treibhausgase im Wärmebereich bei und sollte ausgebaut werden.

6. Entwässerte Moorböden und andere kohlenstoffreiche Flächen als Kohlenstoffspeicher

Über Jahrhunderte bis weit über die Mitte des letzten Jahrhunderts hinaus war die Entwässerung und Urbarmachung von Moorflächen und anderen kohlenstoffreichen Böden eine gesellschaftlich geforderte und anerkannte Leistung der Landwirtschaft. Zukünftig gilt es die Belange des Klimaschutzes und der weiteren Nutzung bereits

entwässerter kohlenstoffreicher Flächen möglichst in Einklang zu bringen.

Maßnahmen zur Minderung der THG-Emissionen von entwässerten Moorböden müssen daher so ausgestaltet werden, dass die bisherigen Wertschöpfungsmöglichkeiten wie z. B. die Erzeugung von Milch nicht beeinträchtigt wird, auch um die Arbeitsplätze und betrieblichen Existenzen in den betroffenen Regionen zu erhalten. Innovative Wasserstandsmanagementsysteme können hier einen großen Beitrag leisten. Ungenutzte Flächenareale können auch für weitergehende Vernässungsprojekte herangezogen werden. Zudem müssen nachhaltige Wertschöpfungsketten für eine nasse Moorbewirtschaftung (z. B. Paludikulturen) aufgebaut, bevor dieser Umstieg in größerem Umfang empfohlen werden kann. Keinesfalls darf es einen Zwang zur Vernässung oder Nutzungsextensivierung geben, sondern nur freiwillig und in Kooperation mit den Bewirtschaftern und Eigentümern.

7. Steigerung Energieeffizienz und erneuerbare Energien im Sektor Landwirtschaft

Das Bundesprogramm Energieeffizienz in Landwirtschaft und Gartenbau stellt einen wichtigen Ansatz dar, um vor allem Strom und Wärme in der Landwirtschaft einzusparen, effizient einzusetzen und sollte ausgebaut sowie verstetigt werden. Der Austausch von ineffizienten Belüftungsanlagen oder Milchkühlern sollte bezuschusst werden, ebenso die Umstellung von Stall- und Gewächshausbeleuchtungen. Ebenso würde eine Abschaffung der EEG-Umlage für den Eigenverbrauch dafür sorgen, dass Landwirte verstärkt selbst erzeugten grünen Strom aus Biogas- oder Photovoltaikanlagen nutzen.

Für den Einsatz von Biokraftstoffen in der Landwirtschaft ist es elementar, dass die beihilferechtliche Genehmigung auf EU-Ebene bis mindestens 2030 gewährt wird, um die Steuerbegünstigung zu garantieren und ein Signal der Verlässlichkeit an die Branche zu senden. Die Einführung eines vereinfachten Steuerentlastungsverfahrens bei Bezug von Pflanzenöl, B100 oder Biomethan durch Änderung des Energiesteuergesetzes würde den Umstieg auf erneuerbare Kraftstoffe finanziell attraktiver machen. Zusätzlich sollte in einem Marktanzreizprogramm eine Investitionsförderung für Schlepper und andere land- und forstwirtschaftliche Fahrzeuge, welche mit Pflanzenöl-, B100-, Biomethan- oder zukünftig mit Flex-Fuel-Betrieb verkauft werden, gewährt werden.

Damit sich Einsparungen von Treibhausgasemissionen im landwirtschaftlichen Energieverbrauch bilanziell abbilden lassen, ist eine detaillierte Datenerfassung und gesonderte THG-Berechnung notwendig.

8. Flächenverbrauch senken

Für eine erfolgreiche Verringerung des Flächenverbrauchs ist ein wirksames gesetzlich verankertes Erhaltungsgebot für landwirtschaftliche Flächen notwendig. Zusätzlich sollte bei Bauprojekten der Vorrang der Innenverdichtung vor Neubauten auf der grünen Wiese konsequent umgesetzt werden. Als Kompensationsmaßnahme sollte die Entsiegelung als funktionaler Ausgleich für Eingriffe in das Landschaftsbild und den Boden vorrangig herangezogen werden. Ansonsten müssen flächenschonende, produktionsintegrierte Kompensation bevorzugt werden. Zusätzlich sollte der Naturschutzausgleich im Rahmen der Eingriffsregelung eine produktive landwirtschaftliche Nutzung auch im Sinne des Klimaschutzes ermöglichen. Eine Stilllegung oder Extensivierung von Flächen kann hingegen kontraproduktiv wirken.

Die genannten Maßnahmen werden dazu beitragen, einen Großteil der erforderlichen Treibhausgasreduzierung im Landwirtschaftsbereich zu erreichen.

3. Internationale Aspekte zur Umsetzung des Pariser Abkommens - Erwartungen an die COP24 in Kattowitz

Für die 24. UN-Klimakonferenz COP24 in Kattowitz ist die Verabschiedung des Regelwerks zur Umsetzung des UN-Klimaabkommens von Paris geplant. Dieses Regelwerk muss gewährleisten, dass Klimaschutz international vergleichbar und glaubwürdig ist. Für Klimaschutz müssen überall auf der Welt dieselben Regeln gelten, um Fortschritte zu erzielen.

Für Landwirte weltweit ist es von besonderer Bedeutung, dass auf der COP24 mit der Umsetzung eines eigenen Arbeitsprogramms zur Landwirtschaft begonnen wurde, der „Koronivia Joint Work on Agriculture“. Dies stellt einen großen Schritt nach vorne dar. Keinem anderen Wirtschaftsbereich außer der Landwirtschaft ist auf UN-Klimaebene ein eigenes Arbeitsprogramm gewidmet, was die Bedeutung des Sektors im Pariser Klimaabkommen für die Ernährungssicherung und dessen besondere Rolle bei Klimaschutz und Klimawandelanpassung unterstreicht. Bis zur Vollendung des Arbeitsprogramms in 2020 erwartet der DBV wertvolle Impulse für die Anpassung der Landwirtschaft weltweit an den Klimawandel und zum Klimaschutz durch Effizienz- und Produktivitätssteigerungen.

Der DBV hat mit seiner Klimastrategie 2.0 seinen Beitrag zum Talanoa-Dialog geleistet und die drei zentralen Fragen „Wo stehen wir, wo wollen wir hin und wie gelangen wir dort hin?“ für die Landwirtschaft in Deutschland beantwortet. Auf der COP24 erhofft sich der DBV durch den Talanoa-Dialog einen Beitrag dazu, dass die Vertragsstaaten ihre Klimaziele im Geiste des Pariser Abkommens evaluieren und in ihren nationalen Klimapolitiken die Landwirte besonders bei der Frage der Erreichung der Klimaziele einbeziehen.