

Agrarbiodiversität und Landnutzung

Empfehlungen des Beirates für Biodiversität und Genetische Ressourcen beim BMVEL zur Integration von Zielen zur Agrarbiodiversität in die Entwicklung der Landnutzung

Rostock, den 24. 7. 2005

Agrarbiodiversität und Landnutzung

Empfehlungen des Beirats „Biodiversität und Genetische Ressourcen“ im BMVEL zur Integration von Zielen zur Agrarbiodiversität in die Entwicklung der Landnutzung

Agrarbiodiversität umfasst die biologische Vielfalt der Kulturlandschaft, die mit agrarischer Nutzung einhergeht oder auch von ihr abhängt. Dazu gehören die verschiedenen ein- oder mehrjährigen Feldfrüchte mit ihrer großen innerartlichen Sortenvielfalt, die sie begleitenden wilden Pflanzen und Tiere sowie das aus ihnen gebildete Mosaik in der Landschaft, durchsetzt mit nicht genutzten saum- oder inselartigen Strukturen. Nutztiere und mikrobielle Nutzorganismen erweitern die Nutzungsmöglichkeiten der pflanzlichen Primärproduktion und helfen dabei, stoffliche Dynamiken biotisch zu lenken. Vielfalt bei Arten und Genotypen gewährleistet langfristige Anpassungsmöglichkeiten an unterschiedliche Qualitäten der Primärproduktion. Diese Elemente der Agrarbiodiversität bilden anthropogen geprägte Ökosysteme unserer Kulturlandschaft, deren Produktivität, Funktionalität und Entwicklungsfähigkeit wichtige agrarische wie nicht-agrarische Zielgrößen sind.

Landnutzung umfasst neben der Produktion klassischer agrarischer Güter (Nahrungsmittel, Futtermittel, Rohstoffe) andere ländliche Erwerbsquellen, die an bestimmte Nutzungsvarianten (Erhalt schützenswerter Lebensräume) oder Landschaftsbilder (Kulturlandschaft als Erholungsraum) gebunden sind. Insofern ist Landnutzung multifunktional und erfüllt auch ökologische und soziale Aufgaben.

Landnutzung und Agrarbiodiversität sind standortabhängig und unterliegen einem großen Wandel in Raum und Zeit. Neben abiotischen Standortvoraussetzungen wie Boden und Klima wirken betriebswirtschaftliche Kenngrößen direkt auf die Landnutzung. Außerdem sind ökonomische, infrastrukturelle und sozio-ökonomische Bedingungen wie Nachfrage, Marktnähe, Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung bestimmend. Hinzu kommt, dass technischer Fortschritt bei Produktions- und Organisationsmethoden die Optionen für die Landnutzer verändert. Landnutzung unterliegt deshalb einem stetigen Wandel.

Im Zuge dieses Wandels entstand eine wichtige gesellschaftliche Forderung: die Landnutzung soll sich nachhaltig entwickeln. Die nachhaltige Entwicklung der Landnutzung zielt im ökologischen Bereich auf die Sicherung der abiotischen Grundlagen (Boden, Wasser, Luft) sowie der Biodiversität und genetischen Ressourcen. Eine nachhaltige Entwicklung ist insgesamt dadurch gekennzeichnet, dass es eine gekoppelte Optimierung von ökologischem, ökonomischem und sozialem Nutzen für die jetzigen und zukünftigen Generationen gibt.

Agrarbiodiversität umfasst Leistungen der Landnutzer zugunsten von Erhalt und Förderung der biologischen Vielfalt bei Nutzpflanzen und Nutztieren. Der Begriff berücksichtigt zudem Leistungen für einen „integrativen“ Naturschutz der in Kulturlandschaften integriert ist und durch bestimmte Landnutzungsformen aufrechterhalten wird. Diese Integration hängt ursächlich von der Landnutzung ab und ist nur

mit den Landnutzern umsetzbar. Die Agrarbiodiversität basiert auf vielen Leistungen der Landnutzer, die aktuell nicht monetär bewertet oder gar entlohnt werden.

Weil Landnutzung primär der Erzeugung von Nahrungsmitteln und Rohstoffen dient, wird die davon abhängende Agrarbiodiversität auch unmittelbar durch die Marktsituation bei diesen Gütern beeinflusst.

Einen direkten wie indirekten Einfluss auf die Landnutzung haben darüber hinaus die Politiken, die im ländlichen Raum wirken, vor allem die Gemeinsame EU-Agrarpolitik (die so genannte 1. Säule) und die Politik für den ländlichen Raum in der EU (die sog. 2. Säule).

Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU unterstützt landwirtschaftliche Landnutzer. Im bisher wirksamen agrarpolitischen System geschah dies über öffentliche Transferzahlungen, die u. a. weitgehend an die Produktion bestimmter Feldfrüchte gebunden waren. Um steuernden Einfluss auf die Produktionsmengen nehmen zu können, wird das Instrument der konjunkturellen Flächenstilllegung eingesetzt.

Der Prozess der „Entkoppelung“ der EU-Agrarprämien hat diese Situation verändert. Bisher an den Anbau bestimmter Feldfrüchte gekoppelte Prämien werden dabei entkoppelt und auf die landwirtschaftliche Nutzfläche verteilt. Deutschland hat dafür ein Kombi-Modell gewählt: Produktionsprämien für Ackerfeldfrüchte werden sofort umgelegt. Strukturelemente innerhalb aller Nutzflächen gehören jetzt zur prämienfähigen Fläche. Flächenprämien für Grünland, das bisher nicht mit Prämien ausgestattet war, ergeben sich aus einem Teil der bisher für bestimmte Nutztiere und deren Produkte gewährten Prämien. Der verbleibende Teil wird zunächst betriebsspezifisch zusammengefasst – am Ende der Anpassungsphase (2013) werden die bisherigen Tierprämien vollständig auf die Fläche umgelegt sein. Die Höhe der dann resultierenden Flächenprämie wird regional unterschiedlich aber in der Region einheitlich für die landwirtschaftlich genutzte Fläche sein. Für die Berechnung des Ausgangsstatus der Betriebe wird ein dreijähriger Referenzzeitraum (2000-02, für Milchprämien -2005) zugrunde gelegt – Prämienrechte hat der Bewirtschafter in dieser Zeit erworben. Entkoppelte Prämien werden auch gewährt, wenn keine Agrarprodukte auf der Fläche erzeugt werden – die Flächen sind aber offen zu halten.

Die entkoppelten Prämien sind also Sockelbeträge, die einerseits die Ausrichtung der Produktion nicht beeinflussen, sondern die Landwirte anhalten sollen, diese nach Marktgesichtspunkten zu gestalten. Hierzu wird auch eine weitgehende Marktliberalisierung bei den Produkten beitragen. Die sich einstellenden Weltmarktpreise werden für einige Produkte geringer als bisher sein und stärker schwanken. Prämien werden den Landnutzern andererseits gewährt, um diese Anpassung an die liberalisierten Märkte abzufedern und die Übernahme multifunktionaler Aufgaben zunächst unspezifisch zu entlohnen. Ob, was und wo in Deutschland zu den dann wirkenden Weltmarktpreisen und den Flächenprämien produziert werden wird, ist zurzeit noch weitgehend offen.

Darüber hinaus ist unter dem Stichwort „Cross Compliance“ der Erhalt der Flächenprämien im Sinne einer „Gegenleistung“ der Landnutzer an einzuhaltende

Grundsätze gebunden. Hier steht bisher der abiotische Ressourcenschutz im Zentrum. Agrarbiodiversität spielt in dem Rahmen fast keine Rolle. Die Flächen in einem „guten ökologischen Zustand“ zu halten, ist bei Nicht-Bewirtschaftung an Mulchen gebunden (jährlich, Ausnahmen sind möglich).

Für den agrarpolitischen Rahmen der Landnutzung sind außerdem internationale Verflechtungen und Abkommen von entscheidender Bedeutung. In den laufenden Verhandlungen der Welthandelsorganisation (WTO) ist die Rückführung Handelsverzerrender Stützungszahlungen ein vereinbartes Ziel. In Zukunft werden staatliche Transferzahlungen an Landnutzer nur noch dann zulässig sein, wenn sie an klar definierte Leistungen gebunden sind, die unabhängig von der Produktion von Agrargütern entlohnt werden. Das mit der Entkopplung eingeführte Modell der EU-Agrarpolitik dürfte diesen Ansprüchen für die nächsten Jahre genügen. Es ist aber damit zu rechnen, dass mittelfristig höhere Anforderungen an den Nachweis einer Gegenleistung in Form öffentlicher Güter gestellt werden. Hierin liegt eine Chance für die Ausgestaltung von Maßnahmen zur Erhaltung der Agrarbiodiversität in Deutschland und Europa.

Bisher wurden multifunktionale Aufgaben gezielt durch Maßnahmen der Agrar-Umweltpolitik und der ländlichen Entwicklung der EU (2. Säule) angeregt und entlohnt. Ein kleiner Anteil der Transferzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (1. Säule) wird unter dem Stichwort „Modulation“ über solche Programme angeboten, die entweder von den Flächennutzern direkt durchzuführen sind oder regionale Wirtschaftskreisläufe stärken sollen (Gemeinsame EU-Politik zur „Ländlichen Entwicklung“). Auch hier steht bisher der abiotische Ressourcenschutz im Vordergrund, Maßnahmen für die Förderung der Agrarbiodiversität wurden bisher eher punktuell eingesetzt.

In der langfristigen Perspektive der nächsten Dekaden ist es durchaus möglich, dass entkoppelte Flächenprämien „abgeschmolzen“ werden. Dann müssen andere Wege beschritten werden, um erwünschte Varianten der Landnutzung in die wirtschaftliche Entwicklung zu integrieren und multifunktionale Leistungen der Landnutzung, die über die Güterproduktion hinausgehen, zu sichern. Im Hinblick auf die Multifunktionalität der Landnutzung kann bereits heute hinterfragt werden, ob die öffentlichen Transferzahlungen an die Landnutzer mit anderen Modellen effizienter als über eine einheitliche Flächenprämie einsetzbar wären. Hierbei können die bis dahin weitgehend freiwilligen Beiträge der Landnutzung zur Agrarbiodiversität einen besonderen Stellenwert erlangen.

Vorher/Nachher – was wird sich ändern für die Agrarbiodiversität ?

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Beirat zunächst, die Leistungen der Landnutzer für Agrarbiodiversität klar heraus zu stellen, in der Gesellschaft zu kommunizieren und aktive Beiträge zu fördern.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass Konzepte zur Erhaltung und Förderung der Agrarbiodiversität notwendigerweise einer Dynamik unterliegen. Der Großteil die-

ser Dynamik entsteht aus anthropogenen Antriebskräften, individuell durch die Bedürfnisse der Einzelnen, die sich in der Marktsituation widerspiegeln und gesamtgesellschaftlich durch die EU-Politiken zu Landwirtschaft und Ländlichem Raum mit ihren Untersetzungen im Rahmen der Bundes- und Länderzuständigkeiten.

Die Wirkung der individuellen Nachfrage auf Elemente der Agrarbiodiversität muss Verbrauchern noch stärker erklärt werden. „Nutze, was Du retten willst“, denn nur die Nachfrage motiviert Land- und Forstwirte, bestimmte Produkte im Rahmen ihres Betriebes zu erzeugen. Wird z. B. ein bestimmtes Kräuterheu angeboten und nachgefragt, ist die Erhaltung der artenreichen Wiesen, auf denen es erzeugt wird, gesichert.

Einflüsse der bisherigen Landnutzung auf die Agrarbiodiversität sind unübersehbar:

- Die betriebswirtschaftlich meist sinnvolle Konzentration auf wenige Feldfrüchte wurde durch die Prämienkopplung an bestimmte Feldkulturen noch verschärft.
- Innerhalb der Fruchtarten findet eine Konzentration auf wenige Sorten statt.
- Die Intensität der Flächenproduktion ist hoch, wobei hohen Erträgen auch hohe Inputs (Dünge- und Pflanzenschutzmittel, Energie und Technik) gegenüberstehen. In der Folge sind für Flora und Fauna die Lebensbedingungen auf den Flächen kleinräumig schlechter geworden.
- Mosaikartige Strukturen auf den landwirtschaftlichen Nutzflächen wurden nicht durch Prämien honoriert. Die Biodiversität in der gesamten Agrarlandschaft hat sich dadurch auch großräumig verringert.

Viele Pflanzen und Tiere der Agrarbiodiversität haben auf diese Veränderungen mit massiven Arten- und Individuenrückgängen reagiert. Ökosystemfunktionen, wie die Selbstregulation von Schadorganismen, mussten verstärkt durch Fremdregulationen, z.B. mit Pflanzenschutzmitteln, ersetzt werden.

Die konkreten Auswirkungen der veränderten agrarpolitischen Rahmenbedingungen auf die Agrarbiodiversität hängen davon ab, welche Folgen die Landnutzung im Einzelnen haben wird:

- Wie viel und welche Flächen bleiben in der Produktion von Marktgütern?
- Wie entwickelt sich die Agrarbiodiversität auf Flächen, die nicht mehr zur Produktion von Marktgütern bewirtschaftet werden?
- Wie entwickelt sich die Agrarbiodiversität auf Flächen, die zur Produktion von Marktgütern bewirtschaftet werden? Wie ist die Diversität (Arten und Sorten) der angebauten Feldfrüchte?
- Welche spezielle Intensität wird sich bei der Produktion von Marktgütern einstellen? Welche Folgen hat dies für die Diversität auf den Kulturflächen (Vegetation, Tierpopulationen)?

Einige allgemeine und vorläufige Einschätzungen lassen Chancen und Risiken erkennen:

Bei dem bevorstehenden Szenario der „Entkopplung“ ist die Offenhaltung der bisher agrarisch genutzten Landschaft gewährleistet, solange Flächenprämien gewährt werden. Die Bedingungen für diese Offenhaltung sind im Hinblick auf ihre Wirkungen auf die Agrarbiodiversität zu prüfen und zu entwickeln.

Wenn es dazu kommt, dass agrarische Flächen nur noch offen gehalten werden, so wird dies für ganze Räume gelten und nicht zu einer Auflockerung aller Agrarräume durch brachfallende Flächen beitragen.

Die Vorzüglichkeit bestimmter Feldfrüchte nimmt durch die Entkoppelung ab – andere Feldfrüchte sind hinsichtlich der Prämien nicht mehr benachteiligt. Allerdings fehlt es für eine deutliche Erhöhung der Kulturpflanzenvielfalt bisher an tragfähigen Nutzungsmöglichkeiten für viele Feldfrüchte.

Neben der Ausschöpfung möglichst aller Produktionsnischen, die eine diversifizierte Nachfrage bietet (Beispiel Kräuterheu u. ä.), sind alle Innovationen zu begrüßen, die zu neuen Verwertungen und Nutzungsmöglichkeiten für agrarische Primärproduktion führen und dabei die Vielfalt bei Kulturpflanzenarten und -sorten in unterschiedlich intensiven Anbausystemen fördern.

Aufgrund betriebswirtschaftlicher Überlegungen werden die speziellen Anbauintensitäten der Feldfrüchte nur in Abhängigkeit von den Kosten sinken, um sinkenden Erlösen begegnen zu können. Intensitätsrückgänge mit deutlichen Auswirkungen für die Pflanzen und Tiere auf den Produktionsflächen und in der Agrarlandschaft sind direkt von den Preisen für Vorleistungen wie Energie, Dünge- und Pflanzenschutzmittel und den Rationalisierungserfolgen in den Betrieben abhängig. An die anzubauenden Sorten werden erhöhte Ansprüche an Schaderregertoleranz und Konkurrenzkraft gestellt werden, um Kosten einzusparen.

Strukturelemente können auf den landwirtschaftlichen Flächen ohne Einbußen toleriert werden. Die Größen der bewirtschafteten Flächen werden aber steigen - dort, wo sie dies aus technologischen und landschaftsstrukturellen Gründen noch können – um Arbeits- und Organisationskosten zu reduzieren. Teilflächenspezifische Bewirtschaftung kann Möglichkeiten der Diversifizierung innerhalb großer genutzter Flächen erleichtern.

Der Beirat sieht die allgemeine Notwendigkeit, Instrumente und Bewertungsabläufe zu entwickeln, um mögliche Ziele im Bereich Agrarbiodiversität mit solchen des abiotischen Ressourcenschutzes, des Verbraucherschutzes und anderen Zielen einer nachhaltigen Entwicklung der Landnutzung abstimmen, abgleichen und ggf. rangieren zu können.

Szenarien mit einer „Abschmelzung“ der Flächenprämien würden einige Entwicklungen weiter begünstigen: Es entstehen keine Einkommensbeiträge durch Offenhaltung von Flächen mehr. In der Prämienphase werden Prämien allerdings auch zur Deckung der Festkosten in den Betrieben eingesetzt werden. Ohne diese wird nur noch mit sehr niedrigen Festkosten produziert werden können. Die Landnut-

zung wird sich konzentrieren und weiter rationalisieren. Gunststandorte werden sicher länger in der Bewirtschaftung bleiben – je nach der Entwicklung der Märkte und vorhergehenden strukturellen Anpassungen der Landnutzer bleibt aber auch annähernd die gesamte Fläche großflächig rational mit wenigen Früchten genutzt. Alle Beiträge der Landnutzer zur Agrarbiodiversität, die mit diversen Flächen- und Kulturartenmustern einhergehen, werden dann entfallen.

Bei unterschiedlichen Perspektiven für die Landnutzung sind also verschiedene Implikationen für Agrarbiodiversität möglich, die stark davon abhängen:

- Welche Entwicklungen sich durchsetzen und ob und wie wir deren Auswirkungen tatsächlich erfassen und erfahren können?
- Ob und welche Ansätze für die Erhaltung der produktionsintegrierten Agrarbiodiversität gefunden werden?
- Ob und wie diese Ansätze in Anreiz- und Honorierungssystemen umgesetzt werden können?

Ohne dass die Entwicklungen zurzeit im Detail zu prognostizieren sind, werden sie sich aber sicher je nach Agrarraum unterscheiden. Dabei werden die Gebiete mit sehr günstigen Perspektiven für agrarische Nutzung stets einen Pol der Variationsbreite bilden und Gebiete mit marginalen agrarischen Produktionsbedingungen den anderen.

Zusammenfassend sieht der Beirat derzeit Chancen und Risiken in der bevorstehenden Änderung der wichtigen EU-Politiken zu Landwirtschaft und Ländlichem Raum. Der Beirat empfiehlt, die Wirkungen der zu erwartenden Landnutzungsänderungen auf die Agrarbiodiversität in den verschiedenen Agrarräumen durch gezielte Monitoring-Programme zu erfassen, gesicherte Veränderungen zu kommunizieren und Ansätze zu identifizieren, um Agrarbiodiversität zu fördern. Dafür sind alle bereits vorhandenen Daten zu nutzen (wie z. B. die InVeKos-Daten). Der Zugang zu diesen Daten ist zu gewährleisten.

In Deutschland unterhalten Bund und Länder ein komplexes System zur Vorbereitung, Begleitung und Auswertung von Politikmaßnahmen in der Agrarwirtschaft und im ländlichen Raum. Neben der Infrastruktur, die Bund und Länder für die Erhaltung und nachhaltige Nutzung genetischer Ressourcen für die Ernährung, Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft unterhalten, sollten diese Untersuchungen hinsichtlich Methodik und Ergebnisse in ein Wissensnetzwerk „Agrarbiodiversität“ einfließen und durch sie begleitet werden. Damit würde ein transparentes Vorgehen einerseits und eine Länder übergreifende Berücksichtigung der Ergebnisse andererseits gewährleistet. Dabei sollten auch die Ergebnisse aus der Evaluation der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik, die insbesondere die Europäische Kommission anfertigen lässt, Berücksichtigung finden. Der Beirat empfiehlt zudem, die Kapazitäten von Bund und Ländern – etwa bei der Forschungsanstalt für Landwirtschaft und beim Bundesamt für Naturschutz – zur Evaluierung agrarpolitischer Ansätze unter dem Gesichtspunkt des Schutzes und der Nutzung der Biodiversität und Genetischer Ressourcen zu nutzen.

Der Beirat empfiehlt auch, die bevorstehenden Änderungen in der Landnutzung zum Anlass zu nehmen, um neue Modelle zur Honorierung von Beiträgen zur Agrarbiodiversität zu prüfen. Vor- und Nachteile von Modellen, die ökologische Beiträge Ergebnis- oder Handlungsorientiert honorieren, sind zu prüfen, um daraus praktikable Konzepte zu entwickeln und umzusetzen, die Landnutzern direkten Anreiz bieten, Leistungen für die Agrarbiodiversität zu erbringen.

Um entstehende Dynamiken in der Landnutzung auch für Ziele der Agrarbiodiversität nutzen zu können, sind die bestehenden und ab 2007 neu gestalteten Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums in der EU (2. Säule), weiterhin finanziell zu stärken. Der Beirat warnt davor, diese zu Gunsten des Budgets für die allgemeine Agrarpolitik incl. der entkoppelten Flächentransferzahlungen (1. Säule) zu kürzen. Die mangelhafte Absicherung der 2. Säule in der mittelfristigen Finanzplanung der EU beeinträchtigt die Erwartungssicherheit der Akteure und damit ihre Bereitschaft zu Investitionen in die ländliche Entwicklung. Mittelfristig sollte die unterschiedliche budgetpolitische Absicherung der beiden Säulen der Agrarpolitik überwunden, wenn nicht zugunsten der 2. Säule umgekehrt werden. Im Gegensatz zu den allokatonsneutralen Direktzahlungen der 1. Säule sind die Instrumente der 2. Säule besser geeignet, Innovationen zur Nutzung und Erhaltung der Agrarbiodiversität zu fördern.

Zusammenfassende Empfehlungen

Vor dem Hintergrund erfolgter Veränderungen der Rahmenbedingungen für die Landnutzung empfiehlt der Beirat, die Leistungen der Landnutzer für Agrarbiodiversität klar herauszustellen und in der Gesellschaft zu kommunizieren.

Dafür muss die Bedeutung der individuellen Nachfrage für den Schutz der Agrarbiodiversität den Verbrauchern näher gebracht werden. Der Slogan „Nutze, was Du retten willst“ macht deutlich, dass die Nachfrage eine entscheidende Motivation für Land- und Forstwirte darstellt, bestimmte Produkte im Rahmen ihres Betriebes zu erzeugen.

Der Beirat sieht die Notwendigkeit, Instrumente und Bewertungsabläufe zu entwickeln, um Ziele der Agrarbiodiversität mit solchen des abiotischen Ressourcenschutzes, des Verbraucherschutzes und anderen Zielen einer nachhaltigen Entwicklung der Landnutzung abstimmen, abgleichen und ggf. rangieren zu können.

Der Beirat sieht Chancen und Risiken in der Änderung der wichtigen EU-Politiken zu Landwirtschaft und Ländlichem Raum. Der Beirat empfiehlt, die Wirkungen der zukünftigen Landnutzungsänderungen auf die Agrarbiodiversität durch Monitoring-Programme zu erfassen, um gesicherte Informationen zur Bedeutung der Veränderungen zu erhalten und Ansätze zu identifizieren, die Agrarbiodiversität erhalten und fördern.

Der Beirat empfiehlt, die bevorstehenden Änderungen in der Landnutzung zum Anlass zu nehmen, um neue Modelle zur Honorierung von Beiträgen zur Agrarbiodiversität zu prüfen. Es sind praktikable Konzepte zu entwickeln und umzusetzen, die Landnutzern direkten Anreiz bieten, Leistungen für die Agrarbiodiversität zu erbringen.

Um entstehende Dynamiken in der Landnutzung auch für Ziele der Agrarbiodiversität nutzen zu können, sind die bestehenden und ab 2007 neu gestalteten Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums in der EU (2. Säule), weiterhin finanziell zu stärken und besser institutionell abzusichern. Der Beirat warnt davor, diese zu Gunsten des Budgets für die allgemeine Agrarpolitik incl. der entkoppelten Flächentransferzahlungen (1. Säule) zu kürzen.