Überschrift/Titel:	Biodiversität in der Agrarlandschaft: Vom Greening zu Dunkelgrün
Untertitel:	Agrarzahlungen an konkrete Umweltleistungen koppeln
Redner/in:	Frau AL`in N Dr. Nickel
Anlass:	Herbsttagung der Agrarsozialen Gesellschaft
Ort:	Göttingen, Best Western Parkhotel
Datum:	09.11.2016, ca. 8:50

Sehr geehrte Frau Dr. Rumpf,
sehr geehrter Herr Schulze Pals und vielen Dank für die freundliche Einführung,
sehr geehrte Damen und Herren,

herzlichen Dank, dass Sie mich zu Ihrer diesjährigen Herbsttagung eingeladen haben, und dann auch noch zu einem vieldiskutierten Thema: Wie die EU-Agrarpolitik ab 2021 inhaltlich ausgestaltet sein soll, welche Ziele verfolgt werden und wie diese erreicht werden können - diese Frage ist für viele von uns ja das „tägliche Brot".

Und weil ich mir deshalb in diesem Kreis jegliche Einführung sparen kann, was die Direktzahlungen und das Greening sind, erlauben Sie mir bitte zum Einstieg etwas Zeit auf die Umweltpolitik allgemein zu verwenden. Dieses Jahr haben wir nämlich das 30jährige Bestehen des Bundesumweltministeriums gefeiert, im Rahmen der Rückblicke und Ausblicke dazu ist ganz deutlich geworden: Umweltpolitik ist in vielen Bereichen erfolgreich, denken Sie nur an das sich schließende Ozonloch, die Verbesserung der Qualität von Luft und Fließgewässern oder die hohen Recyclingquoten. Auch der Ausstoß von Treibhausgasen nimmt ab, gleichwohl ist die Begrenzung des Klimawandels sicherlich noch einer der Bereiche, bei dem wir noch lange nicht am Ziel sind.

Umweltpolitik war immer dann besonders erfolgreich, wenn mit technischen Maßnahmen, die vergleichsweise wenige Menschen oder Wirtschaftssektoren betrafen, ein Problem gelöst werden konnte: Denken Sie an die FCKW, die lediglich in Kühlmitteln und Sprayflaschen durch andere Stoffe ersetzt werden mussten.
Ganz anders sieht es aus, wenn Umweltprobleme auf sehr viele Sektoren bzw. Betroffene verteilt sind. So sind gerade beim Klimawandel alle gefragt, nicht nur die Kraftwerkbetreiber und die Industrie, sondern Landwirtschaft, Verkehr und letztlich jeder einzelne in seinem Wohnumfeld. Aber die Gefahr ist: „if it is everybody´s problem, it is nobody´s problem"!

Auch der Naturschutz betrifft fast alle gesellschaftlichen Gruppen: Das sind natürlich Landbewirtschafter wie Land- und Forstwirte oder Fischer, die Einschränkungen ihrer bisherigen Nutzungen befürchten. Dazu kommen alle, die mit Infrastruktur zu tun haben, also Straßen, Eisenbahnen, Wasserstraßen oder Flughäfen planen, bauen oder unterhalten, denen eine geschützte Art buchstäblich „im Wege" stehen könnte. Schließlich die Kommunen, die Interesse an neuen Bau- und Gewerbegebiete haben; und Industrie und Bergbau, die Anlagen betreiben und erweitern möchten. Und auch Organisationen, die primär gar nicht auf wirtschaftlichen Nutzen abzielen wie Jäger, Angler oder Sportler, die sich um ihre Freizeitgestaltung sorgen. Und natürlich die große Zahl an Umwelt- und Naturschutzverbänden. Das zeigt: Naturschutz ist eine gesellschaftliche Querschnittsaufgabe.

Und im Gegensatz zu den meisten anderen Umweltbereichen findet Naturschutz immer auf einer konkreten Fläche statt: Sei es ein Fledermausvorkommen in einem Kirchturm, sei es ein schützenswerter alter Wald oder ein Niedermoor. Und da Fläche nicht vermehrbar ist, muss mit dem Eigentümer bzw. Bewirtschafter eine Lösung gefunden werden, die seine Interessen und die des Naturschutzes in Einklang bringt: Das macht schnelle Erfolge im Naturschutz nicht einfacher…!

Vielleicht ist der Naturschutz aus diesen Gründen noch nicht so weit wie andere Umweltbereiche. Zwar haben auch wir Erfolge, denken Sie an die Rückkehr vieler Wildtiere wie Fischadler, Kranich, Wildkatze, Fischotter oder auch Wolf. Hier hat bereits die Einstellung von deren Bejagung nach ihrem strengen Schutz durch EU-Regelungen Wirkung gezeigt. Auch die Planungspraxis berücksichtigt den Naturschutz inzwischen zum Teil vorbildlich und routiniert, z.B. beim Bau von Autobahnen. Und auch im Wald gehören neu gepflanzte Fichtenmonokulturen der Vergangenheit an; hier muss es jetzt vor allem um mehr natürliche alte Waldgesellschaften mit mehr stehendem Totholz gehen, d.h. um eine ungestörte natürliche Entwicklung.

Ganz schlecht sieht es dagegen noch beim Schutz der Meere aus, sie sind überfischt und vermüllt - wir im Bundesumweltministerium arbeiten in den Schutzgebieten der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone gerade hart daran, hier erstmals in Deutschland nutzungsfreie Zonen zu etablieren

Und auch für die Biologische Vielfalt der Agrarlandschaft sieht es schlecht aus. Ich erspare es Ihnen, auf die umfänglichen diesbezüglichen Studien und Veröffentlichungen vom Sachverständigenrat für Umweltfragen, von namhafte Forschungsinstitutionen wie die Senckenberg-Gesellschaft bis hin zu Universitäten und Behörden einzugehen (Stichworte: dramatischer Rückgang der Insekten-Menge, der Vogelarten des Offenlandes und des artenreichen Grünlands). In der Landwirtschaft geht es ja gerade nicht wie im Wald oder im Meer um Wildnis bzw. Nutzungsverzicht, sondern es geht um die Nutzung der Flächen. Denn Sie wissen alle, dass die typische biologische Vielfalt unserer Kulturlandschaft sozusagenals „Nebenprodukt" der historischen Nutzung automatisch entstanden ist. Allerdings geht sie leider derzeit – ebenso automatisch, als Begleiterscheinung einer intensivierten Landnutzung wieder verloren.

Aber nicht – und das ist mir wichtig – weil „die Landwirte" absichtlich Natur zerstören wollen: (sie setzen sich nicht auf ihren Mäher mit dem Vorsatz: „heute mache ich mal ein paar Kiebitz-Gelege und Wachtelkönige platt", und fahren auch nicht den Gülle-wagen raus mit dem festen Vorsatz „ich will keinen Ackerrittersporn und keinen Venusspiegel mehr auf meiner Fläche sehen). Sondern sie tun genau das, was die meisten von uns auch tun: Sie verhalten sich ökonomisch sinnvoll, sie passen ihre Nutzung an die Rahmenbedingungen an, die ihnen durch Gesetze und den Markt – und damit auch durch uns Verbraucher – vorgegeben werden. Sie wirtschaften so, dass es sich für sie ökonomisch „rechnet". Dafür muss jede/r Verständnis haben, das kann ihnen keiner nachsehen! „Die Landwirtschaft" oder „der Landwirt" ist also ausdrücklich nicht „schuld" am Rückgang der Biodiversität in der Agrarlandschaft, sondern es sind die politisch gesetzten **Rahmenbedingungen**, die Entscheidungen der einzelnen Landwirte beeinflussen und daraus ergeben sich dann die Auswirkungen der Landwirtschaft auf die Umwelt und Natur. Diese Differenzierung geht in der politischen Diskussion sehr schnell verloren, deswegen betone ich sie hier.

Und damit sind wir bei den **Rahmenbedingungen der Agrarwirtschaft**, die ganz wesentlich durch die von den Mitgliedstaaten in Brüssel entschiedenen Vorgaben geprägt sind. Diese Gemeinsame Agrarpolitik, besonders die dort verankerten Direktzahlungen sichern für viele, wenn nicht die meisten Landwirte, den Einkommensanteil, den sie zum Bestehen am Markt benötigen. Ich habe daher volles Verständnis dafür, dass die Landwirte sich dieses Einkommen weiter erhalten wollen.

Im Gegenzug kann man aber ebenfalls Verständnis erwarten, wenn diese Zahlungen in Zeiten knapper öffentlicher Kassen, neuer Herausforderungen an die EU und angesichts der immer drängender werdenden Umweltprobleme hinterfragt werden. Neben dem bereits oben erwähnten Klimawandel und dem anhaltenden Verlust an Biodiversität möchte ich hier noch die Grundwasserreinhaltung nennen. Denn die Direktzahlungen sind ja keine „Peanuts". der Agrarhaushalt hat mit knapp 40% immer noch den größten Anteil am EU-Haushalt, die Direktzahlungen machen wiederum über 2/3 dieser Agrargelder aus.

Und selbst wenn die Landwirtschaft eine Sonderstellung hat, da sie eines unserer zentralen Grundbedürfnisse – nämlich die Ernährung – befriedigt, so ist dennoch festzustellen, dass kein anderer Bereich eine solch hohe Unterstützung erhält. Zudem bin ich der Meinung, dass sauberes Wasser, ein stabiles Klima und eine ökologisch funktionsfähige, vielfältige und ansprechende Landschaft ebenso unverzichtbare Grundbedrüfnisse sind wie Lebensmittel.

Und welche Gegenleistung erbringt die Landwirtschaft für diese Direktzahlungen? Vieles deutet darauf hin, dass die Umweltanforderungen des „Greening" und der „Cross Compliance" nach wie vor wenig anspruchsvoll sind. Ich möchte Ihnen dafür einige Beispiele nennen.

So haben die Landwirte – aus gut nachvollziehbaren Gründen - die von der GAP vorgegebenen Anforderungen bei den ökologischen Vorrangflächen ganz überwiegend durch den Anbau von Zwischenfrüchten und Leguminosen erfüllt. EU-weit sind es

ungewichtet sogar 73% der Vorrangflächen. Die Wirkung derartiger Maßnahmen auf die biologische Vielfalt ist ohnehin gering, wenn man dann noch berücksichtigt, dass hier zum Teil weiterhin Pestizide eingesetzt werden können, ist der Begriff „ökologische **Vorrang**fläche" meiner Meinung nach ein Etikettenschwindel, denn der Vorrang liegt hier nicht auf der Ökologie.

Landschaftselemente, die einen hohen Wert für die Natur haben (sogenannte dunkelgrüne Maßnahmen), machen dagegen ungewichtet nur 4% der ökologischen Vorrangflächen aus. Und dabei ist zu berücksichtigen, dass alle diese Landschaftselemente schon vor dem Greening da waren, d.h. durch die Anforderungen an diist keine einzige Hecke neu gepflanzt Worden.

Derzeit lassen wir die Wirkung der Greening-Maßnahmen durch verschiedene Forschungsvorhaben vertieft untersuchen. Die oben genannten Beispiele deuten allerdings bereits an, welche Ergebnisse dabei zu erwarten sind. Und auch die erste Bewertung des Greening durch die EU-Kommission selber geht ja in diese Richtung. Wörtlich steht da, dass „die bisherigen Arten von ökologischen Vorrangflächen dazu neigen, den beabsichtigten Beitrag für die Biologische Vielfalt zu limitieren". Im Klartext bedeutet das: das Greening hat bisher nichts für die Natur gebracht! Die EU-Kommission hat auch festgestellt, dass viele Greening-Maßnahmen wie Zwischenfrüchte einfach zur guten fachlichen Praxis gehören. Folgerichtig kommt die Kommission zu dem Schluss, dass das Greening bisher auch keinen negativen Einfluss auf das Produktionspotential hatte – es ist ja „gute fachliche Praxis!".

Ich begrüße es daher, dass die Kommission deshalb vorgeschlagen hat, wenigstens den Pestizideinsatz auf ökologischen Vorrangflächen künftig zu verbieten. Es bleibt abzuwarten, ob sie sich damit gegen die Mehrzahl der Mitgliedstaaten durchsetzen wird, die sich bereits dagegen ausgesprochen haben. Diese Mitgliedstaaten - darunter ist übrigens nicht Deutschland - täten gut daran, ihre Position zu überdenken, um zu verdeutlichen, dass das Greening eine Bezahlung für konkrete Umweltleistungen sein soll, und keine Subvention.

Dem Steuerzahler ist nicht mehr vermittelbar, dass er einerseits im Laden seine Lebensmittel bezahlt, diese aber dann noch einmal über den EU-Haushalt bezuschusst und oftmals noch ein drittes Mal nämlich durch Behebung/durch Reparatur von Umweltschäden wie Artensterben und Nitrat im Grundwasser bezahlt. EU-Gelder sollen beitragen, EU-Recht umzusetzen.

Darum will das Bundesumweltministerium darauf drängen, diese Form der Privilegierung landwirtschaftlicher Produktion in der nächsten EU-Finanzperiode ab 2021 zu beenden. Die Direktzahlungen sollen so umgebaut werden, dass sie konkreten Leistungen im Klima-, Umwelt- und Naturschutz sowie beim Tierwohl zu Gute kommen. Dies bedeutet nicht, dass die Gelder den Landwirten „weggenommen" werden. Sie sollen diese vielmehr ausdrücklich weiterhin erhalten, nur dass die Mittel innerhalb der Landwirtschaft anders verteilt werden. Nutznießer werden dabei sicherlich viele kleinere, bäuerliche Betriebe sein. Das Bundesumweltministerium will deren ökono-

mische Existenz sichern. Denn: Für eine natur- und umweltgerechtere Entwicklung brauchen wir möglichst viele landwirtschaftliche Betriebe!

Natürlich sind hier noch Fragen offen, vor allem wie das für alle Beteiligten möglichst unbürokratisch umgesetzt werden kann. Aber es gibt bereits interessante Ansätze, die Umweltleistung eines Betriebes auf der Grundlage vorliegender Daten zu berechnen. Denn damit der Betrieb sich wirtschaftlich verhalten, d.h. mehr oder weniger für die öffentlichen Güter tun kann, muss das Verfahren auch einfach und transparent sein. Der Deutsche Verband für Landschaftspflege hat hierzu in Schleswig-Holstein bereits interessante Ansätze entwickelt, wir möchten diese nun bundesweit auszutesten.

Damit sind wir auch bei der Frage angekommen, wie der Grundsatz „öffentliche Gelder für öffentliche Güter" in Zukunft umgesetzt werden kann. Ganz wichtig ist dem Bundesumweltministerium ein neues, eigenständiges EU-Finanzierungsinstrument für Naturschutz und Umweltmaßnahmen. Denn bisher erfolgt die EU-Finanzierung von Naturschutzmaßnahmen ganz überwiegend aus den Töpfen anderer Bereiche. Hier ist der Naturschutz immer „Bittsteller", er muss an die Türen der für Agrar-, Struktur-, Fischereifonds Zuständigen klopfen und kann hoffen, dass für ihn ein Teil des Kuchens übrig bleibt.

Bei den Strukturfonds klappt das weder in Deutschland noch EU-weit. So hat der Europäische Rechnungshof festgestellt, dass nur 0,2 bis 2 Prozent der Regionalförderungsmittel für Natur und biologische Vielfalt verausgabt werden. Beim EU-Fischereifonds spielt Naturschutz in dieser Förderperiode eine größere Rolle, der Fonds ist aber viel zu klein, um nennenswerte Wirkung zu entfalten. Das gleiche gilt für das zwar sehr zielgerichtete aber zu kleine LIFE-Programm.

Was bleibt ist also der ELER, derEuropäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes. Aber auch hier verhindern auf die Agrarförderung ausgelegten Vorgaben eine effiziente Naturschutzförderung, z.B. die Begrenzung der Maßnahmen auf bestimmte Gebietskulissen, Anlastungsrisiken für die Landbewirtschafter oder dass sich auch Forstwirte dem INVEKOS-System unterwerfen müssen, wenn sie an ELER-geförderten Programmen zum Vertragsnaturschutz im Wald teilnehmen wollen. Dazu kommen durch die EU aufgebaute bürokratische Hürden, vor allem scheitern viele besonders wirkungsvolle Maßnahmen an den strengen Anforderungen zu deren Kontrollierbarkeit. Aus diesen Gründen sind einige Bundesländer in der laufenden Förderperiode gänzlich aus der ELER-Kofinanzierung von Naturschutzmaßnahmen – oder aus dem gesamten ELER – ausgestiegen. Dennoch bleibt der ELER für Deutschland der wichtigste EU-Fonds für Maßnahmen des Umwelt- und Naturschutzes.

Der ELER und die „homöopathischen" Beiträge der anderen Fonds reichen aber nicht aus, um die negativen Trends der biologischen Vielfalt umzukehren. Darum brauchen wir einen eigenständigen EU-Fonds, der wie ELER, Strukturfonds etc. gemeinsam durch die EU-Kommission und die Mitgliedstaaten verwaltet wird. Damit könnten die EU-Naturschutzrichtlinien bzw. Natura 2000 gezielt umgesetzt werden, es könnten

transeuropäische Netze grüner Infrastruktur aufgebaut werden und andere Umweltleistungen finanziert werden, etwa im Gewässerschutz oder flächenbezogene Maßnahmen des Klimaschutzes wie die Wiedervernässung von Moorböden. Ein derartiges Finanzierungsinstrument würde also vielerlei Synergien erzeugen, indem es die Umsetzung verschiedener EU-Politiken bzw. –richtlinien im Umweltbereich forciert.

Außerdem müsste der neue Fonds ermöglichen, dass es sich zukünftig für Landwirte lohnt, wenn sie Leistungen für den Naturschutz erbringen. Wie bei anderen Wirtschaftsgütern muss der Landwirt auch einen Gewinn machen können, wenn er Artenvielfalt und Landschaftsqualität „produziert", und nicht nur Ausgleichzahlungen für entgangenen Gewinn erhalten. Durch solche Anreize würden betriebliche Diversifizierungen ermöglicht, die neue Einkommensmöglichkeiten eröffnen und damit zur ökonomischen Existenz beitragen können.

Mit diesen beiden Forderungen, d.h. einer Umgestaltung der GAP-Förderung hin zur Kopplung öffentlicher Zahlungen an Umweltleistungen und der Schaffung eines eigenständigen Naturschutzfonds, hat das Bundesumweltministerium zwei klare Ziele für die kommende EU-Förderperiode vorgelegt. Diese Vorstellungen hat Bundesumweltministerin Dr. Hendricks auch in ihrer Naturschutz-Offensive 2020 verankert.

Doch auch wenn grundlegende Änderungen der EU-Agrarpolitik erst ab 2021 erfolgen können, sind in der laufenden Förderperiode bereits Veränderungen hin zu diesen Zielen möglich. Insbesondere die vollständige Ausnutzung der Umschichtung von 15% der Mittel der ersten Säule in die zweite Säule ist hier unser Ziel. Die bisherige Nutzung der zweiten Säule rechtfertigt dies: So sind die Agrarumweltprogramme vieler Länder bereits ausgeschöpft oder überzeichnet. Das Bundeslandwirtschaftsministerium selber hat festgestellt, dass die Nachfrage nach Maßnahmen der Investitionsförderung in der zweiten Säule geringer ist und die Nachfrage nach Agrarumweltmaßnahmen höher als erwartet. Eine Umschichtung stände also im Einklang mit den derzeitigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Landwirtschaft und wäre auch aus dieser Sicht folgerichtig.

Abschließend möchte ich noch auf die Vorgeschichte in der Auseinandersetzung um die letzte GAP eingehen, in die die Umweltseite große Hoffnungen gesetzt hatte: Mit dem Greening sollten die Direktzahlungen ökologischer werden. Die Landbewirtschaftung sollte damit „grüner" werden, in der gesamten Fläche, und alle Landbewirtschafter sollten ihren Beitrag leisten.

Im Gegenzug hat sich die Umweltseite gegen Kürzungen im EU-Agrarhaushalt stark gemacht. Umweltschutz und Landwirtschaft saßen also zu Beginn der Verhandlungen „in einem Boot", die Umweltseite sah ihre Anliegen in den von EU-Agrarkommissar Ciolos vorgelegten Vorschlägen berücksichtigt.

Als aber deutlich wurde, dass der EU-Agrarhaushalt in weitgehend unverändertem Umfang erhalten bleiben sollte, hörten die Gemeinsamkeiten auf. Und die Enttäuschung der Umweltseite wurde immer größer, als die Vorschläge der Kommission erst von den Mitgliedstaaten im Rat und dann vom Europaparlament so verwässert

wurden, dass von der beabsichtigten Umweltwirkung absehbar nichts übrig bleiben sollte. Ich erinnere nur an den bereits erwähnten Pestizideinsatz auf Flächen, wo Umwelt und Natur Vorrang haben sollten. Sogar im renommierten Wissenschaftsjournal Science war daher nachzulesen, dass das Greening gescheitert war, bevor es in der Praxis überhaupt ankam.

Was vom Greening übrig blieb, ist ein bei Landwirten und Verwaltungen – Agrar- und Umweltverwaltungen! - gleichsam unbeliebtes bürokratisches Monster. Wobei zur Wahrheit auch gehört, dass die Bürokratielasten im Wesentlichen durch die auf Drängen der Landwirtschaft aufgenommenen sogenannten „produktiven Nutzungen" auf den ÖVF verursacht werden. Und was bei der Umweltseite hängen blieb, ist das Gefühl, hier den Steigbügelhalter gegeben zu haben, der im Verteilungskampf um die EU-Gelder hilfreich war und danach – frei nach Shakespeares Othello – seine Schuldigkeit getan hatte und gehen konnte.

Ich hoffe daher, dass Landwirtschafts- und Umweltseite eine Neuausrichtung der Agrarpolitik als Chance begreifen, Zahlungen aus dem EU-Agrarhaushalt immer stärker an öffentlichen Leistungen auszurichten, denn nur damit werden sie legitimiert und gesichert. Der gesellschaftliche Druck und die Verteilungskämpfe um die EU-Gelder werden wachsen. Nach den Erfahrungen mit dem Greening wird das weitere Verhalten der Umweltseite sehr von der Bereitschaft der Landwirtschafsseite abhängen, bei dieser Reform mehr echte öffentliche Leistungen zu erbringen.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit und ich bin gespannt auf die weitere Diskussion.