

## Die Agrarförderpolitik grundlegend ändern

Interview mit Prof. Dr. Beate Jessel, Präsidentin des Bundesamtes für Naturschutz (BfN), über eine Ökologisierung der Agrarpolitik, den Beitrag des Naturschutzes zur ländlichen Entwicklung sowie die Notwendigkeit zur Reduzierung des Flächenverbrauchs

### Naturschutz und ländliche Räume

*Geht der demografische Wandel mit rückläufiger und alternder Bevölkerung mit verbesserten Chancen für den Naturschutz einher?*

**Jessel:** Die Auswirkungen des demografischen Wandels auf Natur und Landschaft sind häufig indirekt und von vielen Einflussgrößen überlagert. Daher dürfen andere übergeordnete Einflüsse, wie die Agrarpolitik oder auch der Klimawandel, nicht außer Acht gelassen werden. Hinzu kommt, dass der demografische Wandel verschiedene Räume in unterschiedlicher Weise betrifft: Räumen mit rückläufiger Bevölkerung stehen ja durchaus unterschiedliche Wachstumsräume und solche mit gleich bleibender Bevölkerung gegenüber – auch in ländlichen Gebieten. Entsprechend unterschiedlich werden auch die Auswirkungen sein. In jedem Fall bedeutet Schrumpfung nicht nur pauschal positive Auswirkungen für Natur und Umwelt – wir beobachten etwa, dass in Schrumpfungsräumen die Flächeninanspruchnahme pro Kopf der Bevölkerung überdurchschnittlich hoch ist.

*Was kann der Naturschutz zur Lebensfähigkeit ländlicher Räume beitragen?*

**Jessel:** Gerade in ländlichen Räumen kann Naturschutz wesentliche Beiträge zur regionalen Wirtschaft leisten. Ländliche Regionen bieten oft attraktive Natur und Landschaft und insbesondere Schutzgebiete wie Nationalparke, Naturparke und Biosphärenreservate sind zunehmend interessante Destinationen. Der inländische Naturtourismus steht wieder stärker im Fokus der Nachfrage der Menschen. So war im Jahr 2010 für 14 % der Inlandsreisenden „Natururlaub“ die Haupturlaubsart, für 39 % war „Natururlaub“ Teil ihres Urlaubs.

*Liegen Ihnen Erfahrungswerte über Arbeitsplatzeffekte von Naturschutzprojekten in ländlichen Regionen vor?*

**Jessel:** Ja, eine vom BfN geförderte Studie belegt eindrucksvoll die regionalökonomischen Effekte des Tourismus in deutschen Nationalparks: Betrachtet man alle Nationalparktouristen in den 14 Nationalparks, so generieren etwa 50,9 Mio. Besucher jährlich einen Bruttoumsatz von rund 2,1 Mrd. €. Dies entspricht einem Vollzeitbeschäftigungsäquivalent von etwas mehr als 69 000 Personen. Und diese Gebiete liegen fast ausschließlich in ländlichen Räumen.

*Im Zuge der Auseinandersetzung um die Waldstrategie der Bundesregierung ist erneut die Grundsatzdiskussion um Schutz durch Nutzung oder Schutz durch Sichselbst-Überlassen aufgekommen. Wie ist Ihre Position?*

**Jessel:** Wir im BfN haben das nicht zu einer Grundsatzdiskussion gemacht! Wir bekennen uns zur naturverträglichen Bewirtschaftung auf der überwiegenden Waldfläche. Und nur für einen kleinen Teil der deutschen Waldfläche – die Bundesregierung sieht 5 % vor – ist ein Verzicht auf die Holznutzung vorgesehen. Damit werden solche Flächen aber keinesfalls wertlos, sondern sie erbringen eben andere Leistungen für die Gesellschaft, die es im Wirtschaftswald definitiv nicht gibt.



Fotos: BfN

Professorin Dr. Beate Jessel ist seit 2007 Präsidentin des BfN in Bonn. Zuvor war die 49-Jährige mehrere Jahre als Professorin am Institut für Geoökologie der Universität Potsdam tätig. Anschließend hatte sie für ein Jahr den Lehrstuhl für Strategie und Management der Landschaftsentwicklung im Rahmen einer Allianz-Stiftungsprofessur an der Technischen Universität München inne. Die BfN-Präsidentin hat an der TU München Landespflege studiert. Danach war sie in einem Planungsbüro tätig, bevor sie an die Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege wechselte. Jessel promovierte 1998 bei Prof. Wolfgang Haber an der TU München zum Thema „Landschaften als Gegenstand von Planung, Betrachtungen über die Theorie ökologisch orientierten Planens“.

## Naturschutz und Landwirtschaft

*Landwirtschaftliche Verbände betonen stets das Interesse der Bauern am Naturschutz. Voraussetzung sei allerdings, er wird nicht über die Köpfe der Betroffenen hinweg verordnet und angemessen honoriert. Wie nehmen Sie das Verhältnis von Landwirtschaft und Naturschutz wahr?*

**Jessel:** Ich glaube, dass wir inzwischen in einem guten Dialog sind. Es gibt sehr viele Bereiche, bei denen wir gemeinsame Interessen haben, z. B. die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr oder die Vermeidung einer weiteren Zerschneidung von Landschaften. Wir sind auch der Meinung, dass Landwirte für erbrachte Naturschutzleistungen oder landschaftspflegerische Maßnahmen angemessen bezahlt werden sollen. Denn diese Leistungen erbringen sie für die Gesellschaft, deren Interesse und Verpflichtung auch die Erhaltung der biologischen Vielfalt ist. Allerdings beobachten wir die Intensivierungstendenzen in der Landwirtschaft mit Sorge. Massentierhaltung, Maismonokulturen, Verengung der Fruchtfolgen, Rückgang von bunten Wiesen und Weiden sind hier Stichworte.

*Ist nach Ihren Erfahrungen in den letzten Jahren das Bewusstsein auf Seiten der Landwirtschaft gewachsen, sich Naturschutzthemen zu öffnen und diesen Bereich als Erwerbsquelle anzunehmen?*

**Jessel:** Ja, auf jeden Fall. Gerade die jüngere Generation der Betriebsleiter entscheidet sich ja sehr bewusst für ein Wirtschaften in Natur und Landschaft und ist grundsätzlich aufgeschlossen. Oft kombinieren sie ihre landwirtschaftlichen Betriebe auch mit touristischen Angeboten oder der Vermarktung regionaler Produkte. Die Bereitschaft, Naturschutz als Einkommensquelle in den Betrieb zu integrieren, sinkt natürlich in Intensivregionen, wo Naturschutz derzeit nicht konkurrenzfähig ist. Hier gilt es, pragmatische Konzepte zu entwickeln, um ein Mindestmaß an nachhaltiger Nutzung sicherzustellen, damit sich bestimmte Naturschutzmaßnahmen auch für Landwirte in diesen Regionen lohnen.

*Der Strukturwandel in der Landwirtschaft schreitet voran und geht mit zunehmenden Schlaggrößen und einer steigenden Produktivität einher. Wie beurteilen Sie die Entwicklung aus Naturschutzsicht? Was sind die wesentlichen Probleme der modernen Landwirtschaft für Natur und Umwelt?*

**Jessel:** Ich sagte ja schon, dass wir die Intensivierung mit Sorge betrachten. Wir beobachten eine zunehmende Nutzungs- und Flächenkonkurrenz in der gesamten Landschaft, die sich für den Naturschutz negativ auswirkt. Wie oben bereits angedeutet, ist vor allem der daraus resultierende kontinuierliche Rückgang von ökologisch wertvollem Grünland besorgniserregend, denn dadurch verschwinden besonders artenreiche Lebensräume. Auch haben die ausgeräumten Landschaften eine zunehmende Barrierewirkung für Tier- und Pflanzenarten. Bei Grünlandumbruch werden zudem beträchtliche Mengen an Kohlenstoff freigesetzt. Ergänzen kann ich in diesem Zusammenhang die Problematik der Stickstoffüberschüsse und der Gewässerbelastung. Natürlich wird von der Landwirtschaft nicht erwartet, z. B. mit der Technik des letzten Jahrhunderts zu wirtschaften. Modernität bedeutet meiner Ansicht nach aber eben auch, im eigenen Wirtschaften auf die gesellschaftlichen Herausforderungen zu reagieren, wie sie der Erhalt der Biodiversität, der Klimaschutz und ein ausgeglichener Landschaftswasserhaushalt darstellen.

*Mit welchen Maßnahmen sollte gegengesteuert werden?*

**Jessel:** Wir müssen hier auf zwei Ebenen denken: Zum einen brauchen wir eine flächendeckende Ökologisierungskomponente, die ein Mindestmaß an nachhaltiger Bewirtschaftung sicherstellt, etwa indem künftig weiterer Umbruch von Dauergrünland effektiv unterbunden und eine gewisse Varianz in den Fruchtfolgen sichergestellt wird. Landwirtschaft wie Naturschutz haben aber immer auch einen regionalen landschaftlichen Bezug, für den die Maßnahmen passend sein sollten. Wir brauchen daher eine Palette an förderfähigen und finanziell hinreichend lohnenden Agrarumweltmaßnahmen, die es den Landwirten erlauben, solche Maßnahmen flexibel in ihre jeweiligen betrieblichen Abläufe zu integrieren.

*Steigende Agrarpreise werden in den kommenden Jahren dafür sorgen, dass Naturschutzmaßnahmen tendenziell zu teuer werden, um für die Landwirte attraktiv zu bleiben. Muss sich die Gesellschaft den Naturschutz künftig mehr kosten lassen?*

**Jessel:** Der Erhalt der biologischen Vielfalt und das Verhindern weiterer Verschlechterungen, wie es auch als Ziel in der neuen Biodiversitätsstrategie der EU für das Jahr 2020 enthalten ist, ist eine gesellschaftliche Aufgabe und nicht zum Nulltarif zu haben. Die Mittel müssen daher ausreichend und nachhaltig zur Verfügung gestellt werden. Wichtig

ist es dabei, Landwirten eine längerfristige und von Marktschwankungen unabhängige Planungsgrundlage zu bieten.

*Von landwirtschaftlicher Seite wird die Befürchtung geäußert, dass angesichts der guten Marktaussichten auf der einen und der knappen öffentlichen Kassen auf der anderen Seite eine Rückkehr zu einem stärker hoheitlich verordneten Naturschutz drohe. Wie sehen Sie das Verhältnis von Zuckerbrot und Peitsche in der Naturschutzpolitik?*

**Jessel:** Den Begriff von Zuckerbrot und Peitsche würde ich hier so nicht in den Mund nehmen. Wir brauchen aber sicher in der Landwirtschaft, wie in anderen gesellschaftlichen Bereichen auch, ein vernünftiges Verhältnis von hoheitlichen Maßnahmen, sprich: in jedem Fall einzuhaltende Vorgaben und darüber hinausgehende freiwillige Anreize.

*Wie bewerten Sie den ökologischen Landbau aus Naturschutzsicht und wie sollte dem in der künftigen Förderpolitik Rechnung getragen werden?*

**Jessel:** Bei den Bemühungen zur Förderung der biologischen Vielfalt ist der Ökologische Landbau ein wichtiger Partner für den Naturschutz. Durch den Verzicht auf Kunstdünger- und Pestizideinsatz, die Einhaltung flächengebundener, artgerechter Tierhaltung und jährliche Kontrollen entstehen im Vergleich zur konventionellen Bewirtschaftung positive Effekte für den Naturhaushalt. Aus Sicht des Biodiversitätsschutzes kann aber auch für den Ökolandbau noch Verbesserungsbedarf bestehen, um diesen Ansprüchen gerecht zu werden, etwa was ein Mindestmaß an Vielfalt und Strukturelementen angeht. All dies muss weiterhin in der Förderpolitik zum Ausdruck kommen, denn das seinerzeit gesteckte Ziel, den Anteil des Ökolandbaus auf 20 % zu erhöhen, ist ja bei weitem noch nicht erreicht.

## Naturschutz und Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)

*Deutschland nimmt mit der bis 2013 vollzogenen Entkopplung der Direktzahlungen und der regional einheitlichen Flächenprämie für Acker- und Grünland eine Vorreiterrolle in der EU ein. Wie bewerten Sie das deutsche Prämienmodell aus Naturschutzsicht?*

**Jessel:** Wir haben diesen Weg von Anfang an unterstützt, denn damit wurde eine Entwicklung begonnen, die die systematische Benachteiligung



von Grünland bei den Direktzahlungen abbaut. Und Grünland ist sowohl für den Erhalt vieler Artengruppen wie auch für den Klimaschutz essentiell. Derzeit können aber die für den Natur- und Umweltschutz relevanten Aufwendungen nur zu einem kleinen Teil die Prämienhöhe begründen. Deshalb müssen die ökologischen Leistungen im zukünftigen Prämienmodell verstärkt berücksichtigt werden.

*Von Naturschutzseite wird wiederholt die Forderung erhoben, GAP-Mittel zielgerichteter für Leistungen im Naturschutz einzusetzen. Ist dazu ein „Greening“ der pauschal gewährten Direktzahlungen der richtige Weg?*

**Jessel:** Diese Forderung ist ja nun nicht mehr nur auf die Naturschutzseite beschränkt. Die Einführung einer Greening-Komponente bindet einen Teil der Direktzahlungen künftig an Umweltziele. Diese ökologische Qualifizierung kann – wenn klug ausgestaltet – einen wichtigen Beitrag zum flächendeckenden Erhalt der biologischen Vielfalt leisten.



*Ein Hauptargument für eine Bindung der Direktzahlungen an die Erbringung von Umweltleistungen ist die Sicherung von Mindeststandards in der Fläche. Mit welchen konkreten Maßnahmen ist dieses Ziel nach Ihrer Einschätzung zu erreichen?*

**Jessel:** Von zentraler Bedeutung ist die Bereitstellung eines Mindestanteils an ökologischen Vorrangflächen durch jeden Landwirt. Solche Vorrangflächen können den typischen Arten des Agrarlandes Rückzugsmöglichkeiten bieten, wie sie seit Abschaffung der Flächenstilllegung weitgehend verloren gegangen sind. Sie sind aber keinesfalls notwendig mit einer Stilllegung gleichzusetzen, sondern beinhalten Flächen, die unter besonderer Berücksichtigung des Naturschutzes ggf. auch weiter bewirtschaftet werden können. Eine weitere Priorität stellt aus meiner Sicht der Erhalt von ökologisch wertvollem Dauergrünland dar, der dringend effektiver geregelt werden muss. Denn Dauergrünland hat neben der Sicherung einer hohen Artenvielfalt auch eine hohe Bedeutung als Kohlenstoffsенke und dient dem Boden- wie dem Gewässerschutz. Des Weiteren wünsche ich mir eine Diversifizierung der Fruchtfolge.

*Wie kann sichergestellt werden, dass die Agrarumweltmaßnahmen in der 2. Säule, die in Deutschland auf einem Drittel der landwirtschaftlichen Fläche Anwendung finden, ihren hohen Stellenwert behalten?*

**Jessel:** Diese Notwendigkeit müssen Naturschutz und Landwirtschaft gemeinsam in die Gesellschaft vermitteln und für ausreichende Mittelausstattung werben. Eine Stärkung der Agrarumweltförderung soll auch dazu beitragen, dass durch angemessene Prämiensätze, die die Opportunitätskosten der Landwirte auch und gerade an ertragreichen Agrarstandorten ausgleichen, sowie durch eine langfristige Beständigkeit der Förderung die Attraktivität der Programme für Landwirte erhöht werden kann. Die Akzeptanz der Landwirte für Agrarumweltmaßnahmen könnte auch durch eine Minderung des Verwaltungs- und Antragsaufwands erhöht werden.

*Einige Länder warnen unter Hinweis auf begrenzte Kapazitäten der eigenen Verwaltungen vor neuen Elementen etwa in Form eines Greenings der 1. Säule und fordern stattdessen eine Vereinfachung der GAP. Halten Sie diese Forderung für berechtigt?*

**Jessel:** Greening und Verwaltungsvereinfachung schließen sich meiner Ansicht nach nicht grundsätzlich aus. Bei einer geschickten Ausgestaltung der

Greening-Komponente sehe ich vielmehr die Chance, zusätzliche positive Natur- und Umweltwirkungen zu erzielen, ohne gleichzeitig den Verwaltungsaufwand zu erhöhen. Potenzial für Verwaltungsvereinfachung und Flexibilisierung sehe ich vor allem im Bereich der Cross Compliance-Bestimmungen.

*Halten Sie eine Aufrechterhaltung des bisherigen EU-Haushaltsansatzes für die GAP für gerechtfertigt?*

**Jessel:** Es ist offensichtlich, dass die Gesellschaft in der Landwirtschaft nicht mehr nur einen Lebensmittelproduzenten und Rohstofflieferanten sieht, sondern von ihr auch erwartet, dass sie einen Beitrag zum Erhalt einer vielfältigen Kulturlandschaft mit ihren typischen Tier- und Pflanzenarten leistet, das Klima schont und Gewässer rein hält. Die Bereitstellung dieser öffentlichen Güter muss durch die GAP nach 2013 stärker gefördert werden. Dafür ist aber eine umfassende Änderung der Agrarförderungspolitik unerlässlich. Deshalb ist es notwendig, die Agrarpolitik für die Förderperiode nach 2013 an den öffentlichen Gütern, insbesondere an den ökologischen Leistungen der Landwirtschaft, zu orientieren und hinreichend mit Finanzmitteln auszustatten.

## Naturschutz und Flächenansprüche

*Im Zuge der letzten Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes ist die naturschutzrechtliche Ausgleichsregelung geändert und um eine Regelung zur Agrarstrukturverträglichkeit ergänzt worden. Hat sich diese Neuregelung bewährt?*

**Jessel:** Diese Frage lässt sich ein Jahr nach Inkrafttreten der Novelle nicht erschöpfend beantworten. Für den Vollzug der Regelung sind zunächst einmal die Bundesländer zuständig. Der Prüfauftrag des neuen § 15 (3) BNatSchG ist als eine Aufforderung an Planer und Behörden zu verstehen, agrarstrukturelle Belange sorgfältig zu ermitteln und angemessen zu berücksichtigen. Die genannten Belange und Maßnahmen sind dabei zwar vorrangig zu prüfen, haben jedoch keinen generellen Vorrang. Denn die Prämisse, dass die Kompensation der Eingriffsfolgen funktional an den Beeinträchtigungen anzusetzen hat, gilt ja weiterhin.

*Liegen Ihnen Zahlen vor, in welchem Umfang in den letzten Jahren landwirtschaftliche Flächen infolge von Ausgleichsmaßnahmen der Bewirtschaftung entzogen wurden?*

**Jessel:** Auch diese Frage lässt sich nur unter Rückgriff auf den Vollzug der Länder beantworten. Zunächst ist festzuhalten, dass die tägliche Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke mit 94 ha pro Tag (gleitender Jahresdurchschnitt 2006 bis 2009) immer noch viel zu hoch und nicht akzeptabel ist. Für die Bauflächen wird ebenfalls landwirtschaftliche Fläche entzogen, was interessanterweise nie polemisch kritisiert wird. Auf jeden Fall kann die häufig und gern geäußerte Behauptung, landwirtschaftliche Fläche würde in unmäßigem Verhältnis für Kompensationsmaßnahmen in Anspruch genommen, nicht stehen bleiben. Zum Einen zeigt die Analyse von Kompensationsmodellen der Länder, dass die Verhältnisse Eingriff zu Kompensation fast durchweg flächenmäßig unter 1:1 liegen. Zum Anderen zeigen viele Länderbeispiele, dass die Kompensationsflächen zwischen 30 und 60 % in der landwirtschaftlichen Nutzung (bspw. in Form von extensiv genutztem Grünland) verbleiben. Zum Thema Flächeninanspruchnahme könnten Landwirtschaft und Naturschutz vielmehr sehr viel stärker gemeinsame Strategien fahren, was derzeit leider nicht getan wird.

*Welchen Stellenwert haben produktionsintegrierte Kompensationsmaßnahmen?*

**Jessel:** Dieser Maßnahmentyp wird sich hinsichtlich seiner ökologischen Wirksamkeit und praktischen Umsetzung, etwa was die notwendige langfristige Sicherung angeht, wohl noch durchsetzen müssen. Unbelegte Wirksamkeitsbehauptungen können hier keine Planungs- und Entscheidungssicherheit für Investoren schaffen. Vielmehr müssen die ökologische Wirksamkeit und die funktionalen Beiträge zur Eingriffskompensation über die gute fachliche Praxis der Land- und Forstwirtschaft hinaus noch eingehender untersucht werden.

*Sehen Sie Handlungsbedarf, um produktionsintegrierten Maßnahmen einen größeren Stellenwert zukommen zu lassen: a) in den rechtlichen Grundlagen und b) in der Umsetzung, weil u. a. die Straßenbauverwaltungen offenbar kein oder nur ein geringes Interesse haben?*

**Jessel:** Nein. Es kommt in der praktischen Anwendung darauf an, dass die dauerhafte Kompensationsleistung so belegt werden kann, dass sichere Planungen und Entscheidungen getroffen werden können. Dann legt sich auch die Zurückhaltung der Investoren.

*Muss der Staat stärker steuernd eingreifen, um Ökopunktemodellen zu größerer Akzeptanz zu verhelfen?*

**Jessel:** Wiederum nein. Mit der Novelle des BNatSchG 2009 hat der Bundesgesetzgeber in § 16 die Rahmenbedingungen für die Bevorratung von Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich vereinheitlicht. Wir haben in Deutschland bereits an die 600 Anbieter von bevorrateten Flächen und Maßnahmen. Zudem engagiert sich der Bundesverband der Flächenagenturen (BFaD e. V.) in hervorhebender Weise für hohe Qualitätsanforderungen seiner Anbieter. Das sind doch beredte Belege für die Akzeptanz dieser Modelle, die sowohl der Kooperation mit der Landwirtschaft als auch der Investitionssicherheit und Planungsbeschleunigung für die Vorhabensträger wie auch einer verbesserten Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen zugutekommen.

*Die Energiewende und der damit verbundene Ausbau der Energienetze sorgen für zusätzlichen Druck auf die Flächen. Wie kann sichergestellt werden, dass dabei die Belange von Naturschutz und Landwirtschaft nicht unter die Räder kommen?*

**Jessel:** Für den Netzausbau hat eine vorausschauende und vorsorgende räumliche Steuerung großen Stellenwert und erhebliches Konfliktlösungspotenzial. Wenn die Liniensuche bspw. für Energienetze ohne Weiteres auf die lokale Ebene verlagert wird, haben wir ein Problem mit der Betrachtung von regionalen Alternativen und damit mit der Konfliktlösung. Bei dem Aufbau der Energienetze vertreten wir daher die Auffassung, dass mit frühzeitiger Einbindung von Naturschutz und Landschaftspflege bei der Trassenplanung der Eingriff in die Natur vermindert werden kann, nicht nur was die Flächenbeanspruchung, sondern auch was Landschaftsbild und Artenschutz angeht.

Für die Bereiche „Biomassenutzung“ und „Kurzumtriebsplantagen“ haben wir Positionspapiere erarbeitet, die den Handlungsbedarf und Lösungsmöglichkeiten aufzeigen. Insgesamt lässt sich festhalten, dass Land- sowie Forstwirtschaft und Naturschutz sowie Landschaftspflege gut beraten sind, verstärkt Synergien zu suchen und zu nutzen, etwa durch Anbau entsprechender Kulturarten oder die energetische Verwertung von Landschaftspflegeschnitt, für die das neue EEG verbesserte Anreize setzt. ■ Rainer Münch