

„Gemeinsam den Schutz der Umwelt voranbringen“

Rede

von

Maria Krautzberger,
Präsidentin des Umweltbundesamtes,
auf der Präsidiumssitzung
des Deutschen Bauernverbandes
am 10. März 2015
in Berlin

– Es gilt das gesprochene Wort –

Anrede,

ich freue mich über das unverändert große Interesse des Deutschen Bauernverbandes am Umweltschutz und bin deshalb sehr gerne Ihrer Einladung gefolgt. Bereits kurz nach meinem Amtsantritt als UBA-Präsidentin im Mai letzten Jahres hatte ich die Gelegenheit, im Rahmen des Deutschen Bauerntages in Bad Dürkheim die Sichtweisen des Umweltbundesamtes (UBA) im Rahmen einer Podiumsdiskussion einzubringen, und ich möchte den dort begonnenen Dialog mit Ihnen heute gerne fortsetzen.

Ich bin der Überzeugung, dass zahlreiche Agrar-Umweltprobleme nur gemeinsam und nicht konfrontativ gelöst werden können. Ich danke auch der hier ebenfalls vertretenen Deutschen Landwirtschaftsgesellschaft (DLG) dafür, dass Sie Ihr Kolloquium Anfang Dezember vergangenen Jahres unter das Generalthema „Boden“ gestellt haben, genauer: „Boden zwischen Ökologie und Ökonomie“. Diesem Konflikt begegnet man im Themenfeld Umwelt und Landwirtschaft oft. Ökologie – die Lehre vom Haushalten in der Natur – ist aber nichts anderes als eine Art Langzeit-Ökonomie. Der eigentliche Konflikt liegt heute oft zwischen den langfristigen

Zyklen in der Natur und den kurzfristigen wirtschaftlichen Renditeerwartungen.

Sie haben auf Ihrem Kolloquium ebenfalls dem UBA die Möglichkeit zu einem Beitrag eröffnet und eine konstruktiv-kritische Diskussion zum Bodenschutz in der Landwirtschaft auf nationaler, europäischer und globaler Ebene geführt.

In meinem heutigen Beitrag möchte ich – auch auf Ihren Wunsch – drei Schwerpunkte setzen:

- die in der Novellierung befindliche Düngeverordnung (DüV);
- die Erwartungen der Umweltseite an die kürzlich reformierte Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) sowie
- den globalen Bodenschutz.

In der anschließenden Gesprächsrunde können wir gegebenenfalls das eine oder andere Detail vertiefen.

1. Die neue Düngeverordnung

Wie Sie wissen, befindet sich die Düngeverordnung derzeit im fortgeschrittenen Stadium der Novellierung. Der vorliegende Referentenentwurf ist das Ergebnis einer Kompromissfindung zwischen den Bundesministerien. Länder und Verbände hatten Anfang dieses Jahres Gelegenheit zur Stellungnahme. Die Eingänge werden derzeit vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft geprüft. Der Bundesratsbeschluss soll Ende September vorliegen, so dass die erneuerte Verordnung noch in diesem Jahr in Kraft gesetzt werden könnte.

Ausgangspunkt für die Novelle ist ein Vertragsverletzungsverfahren, das die EU-Kommission gegen Deutschland eingeleitet hat – wegen unvollständiger Umsetzung des EU-Rechts, hier der Nitrat-Richtlinie. Nach Berechnungen des UBA gelangen in Deutschland ca. 80 Prozent der Stickstoffeinträge (und rund 60 Prozent der Phosphoreinträge) aus landwirtschaftlichen Anwendungen in das Grundwasser und über Drainagen, Oberflächenabfluss und Erosion in die Oberflächengewässer und letztendlich in die Meere. Ursachen sind zum Teil zu hohe Nährstoffüberschüsse, teilweise wird auch die Düngewirkung von Wirtschaftsdüngern und Gärresten als zu gering betrachtet. Auch fehlende Bodenbedeckung und

Gewässerrandstreifen mit ihrer Barrierewirkung tragen das ihre dazu bei.

Zwei aufeinander folgende deutsche Nitrat-Berichte (für die Zeiträume 2004 bis 2007 und 2008 bis 2011) haben gezeigt, dass wir in Deutschland das Ziel dieser Richtlinie, den Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen, nicht flächendeckend erreichen.

Leider ist auch kein wirklicher Trend zur Verbesserung erkennbar. Die EU-Kommission hat uns daher ermahnt, dass nach der Nitrat-Richtlinie zusätzliche Maßnahmen erforderlich sind, um unsere Gewässer vor Belastungen durch Nitrateinträge aus der Landwirtschaft zu schützen. Wir müssen also nacharbeiten, weil wir beim Schutz des Grundwassers und der Meere bisher auf halbem Wege stehen geblieben sind. Dazu nur zwei Zahlen: Alle Küstengewässer verfehlen derzeit den geforderten „guten ökologischen Zustand“ aufgrund zu hoher Nährstoffbelastungen. Mehr als ein Viertel aller Grundwasserkörper verfehlen den „guten chemischen Zustand“ aufgrund zu hoher Nitratbelastungen mit über 50 Milligramm Nitrat pro Liter.

Kernelemente des Referentenentwurfs sind unter anderem:

- kein Aufbringen nitrathaltiger Düngemittel nach Ernte der letzten Hauptfrucht, sofern keine Zwischen- oder Winterfrucht folgt;
- Einberechnung aller organischen und organisch-mineralischen Düngemittel (also auch von Gärresten, Klärschlämmen, Komposten etc.) in die 170 Kilogramm Nitrat-Obergrenze für Wirtschaftsdünger;
- Senkung des zulässigen Bilanzüberschusses von bisher 60 auf 50 Kilogramm Nitrat pro Hektar (Flächenbilanz) und die schrittweise Umstellung auf die (weniger manipulationsanfällige) Hoftorbilanz (beides ab 2018). Die Nichteinhaltung gilt künftig als Ordnungswidrigkeit;
- Erweiterung der Lagerkapazität für Wirtschaftsdünger bei viehstarken Betrieben auf neun Monate.

Unser Ziel ist es, damit unsere Trinkwasserversorgung langfristig sicherzustellen. Natürlich wollen wir auch eine mögliche Verurteilung Deutschlands durch den Europäischen Gerichtshof verhindern. Das wird nur gelingen, wenn auch der Vollzug der neuen Verordnung effizient und flächendeckend realisiert wird. Der von der Landwirtschaftskammer Niedersachsen herausgegebene

Nährstoffbericht 2012/2013 hat gezeigt, dass in den Landkreisen Vechta und Cloppenburg die Wirtschaftsdünger-Obergrenze (170 Kilogramm pro Hektar) auf Kreisebene nicht eingehalten wird.

Darüber hinaus bietet die mit § 13 neu einzuführende Länderöffnungsklausel die Möglichkeit, in besonders belasteten Grundwasserkörpern strengere Regelungen zu erlassen und damit auf der Grundlage des jeweiligen Landesrechts gezielt und effizient gegen „hot spots“ vorzugehen.

Ergänzen möchte ich noch, dass wir auch für bundeseinheitliche Regelungen für Anlagen zur Lagerung von Jauche, Gülle und Sickersäften (JGS-Anlagen) eintreten. Wir wollen, dass JGS-Anlagen innerhalb der Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen (AwSV) geregelt werden. Aus Umweltschutzsicht kann es hierbei auch nicht nur um Neuanlagen gehen. Natürlich muss für Altanlagen eine pragmatische Lösung im Hinblick auf kleinere Betriebe gefunden werden. Den Handlungsbedarf zeigt eindrucksvoll ein Blick auf die vom Statistischen Bundesamt herausgegebenen Zahlen (für 2012) über Unfälle mit wassergefährdenden Stoffen. Demnach wurden in Deutschland rund 10,5 Millionen Liter Jauche, Gülle, Silagesickersäfte und Gärsubstrate freigesetzt (bei 157 Unfällen).

Diese Mengen machen mit 72 Prozent den größten Anteil der gesamten freigesetzten Stoffmenge bei wassergefährdenden Unfällen aus.

Nährstoffe in Gewässern statt auf Acker und Grünland bedeuten zugleich einen schlechten ökologischen Zustand und bilden die Gefahr der Eutrophierung mit den bekannten negativen Folgen wie Sauerstoffmangel und Fischsterben.

2. Die reformierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP)

Nach längerem Tauziehen zwischen der EU-Kommission, dem Ministerrat und dem Europäischen Parlament (erstmals beteiligt) wurde in Brüssel die reformierte GAP für die Jahre 2014 bis 2020 beschlossen. Ich will hier nur ganz wenige Punkte dieses Themas streifen; für weitergehende Ausführungen verweise ich auf die entsprechenden Veröffentlichungen der „Kommission Landwirtschaft beim UBA“ (KLU), die Sie auf unserer Website finden.

Im Vorfeld der Reform stand unter anderem die Option zur Debatte, im Rahmen einer Neuausrichtung der GAP die gesamte „erste Säule“, zu der die Direktzahlungen gehören, abzuschaffen. Diese

Sichtweise wird bekanntermaßen auch vom Wissenschaftlichen Beirat Agrarpolitik der Bundesregierung (WBR) geteilt. Die Umweltseite ist dieser Linie nicht gefolgt, sondern hat im Wesentlichen die Reformansätze des damaligen Agrarkommissars Ciolos mitgetragen. Kernelement dabei war, den Direktzahlungen durch das so genannte Greening, also Umweltschutz-Verpflichtungen, die deutlich über die gute fachliche Praxis hinausgehen, eine neue Legitimation nach dem Prinzip „public money for public goods“ zu verschaffen. Die umweltseitige Bewertung der neuen GAP fokussiert damit im Wesentlichen auf die Frage, ob das Greening die mit ihm verbundenen Hoffnungen erfüllt oder nicht.

Wie Sie wissen, erfolgt die nationale Umsetzung des Greenings über die drei Elemente Fruchtartendiversität, Grünlanderhalt und Ökologische Vorrangflächen (ÖVF). Das UBA bereitet derzeit die Vergabe eines Forschungsprojekts zur GAP-Reform vor. Wir wollen damit die fachlichen Grundlagen für die Diskussion um die vorgesehene Halbzeitbewertung der GAP (midterm review) schaffen. Insofern stehen meine weiteren Ausführungen zu diesem Themenbereich derzeit noch unter einem gewissen Vorbehalt.

Daher nur kurz zur Fruchtartendiversität:

Dieses Kriterium trug von Anfang an den Charakter einer Hilfskonstruktion. Man wollte eigentlich eine (mindestens) dreigliedrige Fruchtfolge vorschreiben, konnte diese aber wegen der haushaltsrechtlich bedingten Annuität der ersten Säule dort nicht unterbringen. Nach erster Einschätzung von Fachleuten (unter anderem des Thünen-Instituts) wird die jetzige, nach Betriebsgröße gestufte Regelung für die meisten Betriebe keine Veränderungen auslösen (und damit wirkungslos verpuffen).

Greifen könnte sie in Regionen mit hoher, einseitiger Spezialisierung (Winterweizen, Zuckerrüben, Mais). Denkbar wäre aber auch, dass sich gerade solche Betriebe aus dem Greening verabschieden unter Verzicht auf die entsprechenden Zahlungen.

Zum Grünlanderhalt:

Unsere Grünlandfläche hat in den letzten Jahrzehnten dramatisch abgenommen; wir haben das in unserer Publikation „Daten zur Umwelt – Umwelt und Landwirtschaft“ (UBA 2011) dokumentiert.

Die bisherige Cross Compliance-Regelung, die sich auf die Landesebene bezog, nämlich

- Genehmigungspflicht bei mehr als 5 Prozent Grünlandverlust,
 - Grünlandumbruchsverbot bei mehr als 8 Prozent Verlusten
- und

- Wiederanlagegebot bei mehr als 11 Prozent Abnahme

haben sich als unzureichend erwiesen. Mit dem Greening wird die Verantwortung für das Grünland von der Länder- auf die Betriebsebene verlagert. Wir hoffen, dass es dort besser funktioniert.

Grünland spielt eine wichtige Rolle beim Humuserhalt, für den Klimaschutz, den Erosionsschutz, den Erhalt der Biodiversität und auch die Landschaftsästhetik (Erholungswert). Allerdings sind zwei Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

1. Erhalt bedeutet keine Verbesserung einer defizitären Situation, sondern lediglich, dass der weiteren Verschlechterung Einhalt geboten werden soll.
2. Für den Erhalt und die Verbesserung der Biodiversität spielt extensiv genutztes Grünland eine wesentliche Rolle. Dafür gibt es aber beim Greening keine Vorgaben. Diese bleiben

weiterhin Gegenstand der Agrar-Umweltprogramme im Rahmen der zweiten Säule.

Zu den Ökologischen Vorrangflächen:

Ökologische Vorrangflächen – also Flächenanteile, die zwar weiterhin bewirtschaftet werden, bei deren Nutzung aber die Umweltwirkungen im Vordergrund stehen – hätten das zentrale Element des Greening und damit die wesentliche Neuerung der GAP-Reform aus Umweltschutzsicht werden können. Sie sollten nach der ursprünglichen Zielsetzung vor allem zum Einhalt der Biodiversitätsverluste und zur Trendwende beim Artenschutz führen. Dies hatte ja auch die Bundesregierung in ihrer Biodiversitätsstrategie als Ziel formuliert, ursprünglich für das Jahr 2010, nunmehr für 2020. Mit der jetzigen Regelung, ersatzweise auch Zwischenfrüchte und Leguminosen zuzulassen, wird dieser Ansatz für den Artenschutz ausgehebelt. Zwischenfrüchte und Leguminosen können Erosion und Nitrat-Versickerung mindern und die Humusbilanz verbessern. Diese Aspekte hätten aus unserer Sicht jedoch in die Basiskomponente gehört, nicht in das Greening. Mittlerweile gibt es Ratgeber (auch in den DLG-Mitteilungen), die eher darauf zielen: „Wie komme ich beim Greening am billigsten weg?“, also wie naturnahe, artenreiche Landschaftselemente durch

Leguminosen und Zwischenfrüchte vermieden werden können. Es wundert daher nicht, wenn bereits in der renommierten Zeitschrift „Science“ unter Beteiligung von Autoren aus dem Leipziger Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung (UFZ) das Scheitern der GAP-Reform in Bezug auf den Artenschutz vorhergesagt wird.

Insgesamt sehen wir aus diesen Gründen die GAP-Reform aus Umweltschutzsicht durchaus skeptisch, bestenfalls „hellgrün“. Wir werden zur Halbzeitbewertung eine fachlich begründete Bewertung auf der Grundlage von Indikatoren und erkennbaren Entwicklungen vorlegen. Klar erscheint mir jedoch bereits heute, dass bei einem Scheitern des Greenings jedwede Begründung für die Direktzahlungen nach dem Prinzip „public money for public goods“ verloren geht.

3. Das UN-Jahr des Bodens 2015

Die Vereinten Nationen haben das Jahr 2015 als Internationales Jahr des Bodens ausgerufen. Gleichzeitig wurde der 5. Dezember als Weltbodentag offizieller UN-Gedenktag. Das UBA hat dazu im vergangenen Dezember gemeinsam mit einer Reihe von Partnern sowohl eine nationale (am 4. Dezember) als auch eine internationale Veranstaltung (am 5. Dezember) in Berlin

durchgeführt. Wir wollen versuchen, dem Bodenschutz zu mehr Aufmerksamkeit in der öffentlichen und insbesondere der politischen Debatte zu verhelfen. Wir haben vor, auch in diesem Jahr wieder eine Veranstaltung durchzuführen.

Im globalen Rahmen werden die bisherigen „Millennium Development Goals“ (MDGs) Ende des Jahres durch so genannten „Sustainable Development Goals“ (SDGs) ersetzt. Neu daran ist unter anderem, dass die SDGs nicht nur als gemeinsames Grundverständnis für die Entwicklungs- und Schwellenländer im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit gelten sollen, sondern weltweit, also auch für die Industrienationen. Und für alle Politikbereiche, also auch die Umweltpolitik. Auch werden bodenschützende Elemente mit betrachtet, so die Ernährungssicherung und nachhaltige Landwirtschaft und die nachhaltige Nutzung terrestrischer Ökosysteme. Das Thema wäre insgesamt einen eigenen Vortrag wert.

Kernbotschaft ist: Der Bodenschutz gewinnt weltweit an Bedeutung, und die Frage wird aufkommen, wie sich die EU in diesem Rahmen positioniert. Nachdem man in Brüssel die Bodenrahmenrichtlinie nicht weiter verfolgt, würde das bedeuten, dass man als Alternative

eine gemeinsame EU-Bodenschutzstrategie konkretisieren könnte, um die Bodenschutzprobleme insbesondere im Mittelmeerraum anzugehen. Auch der Klimawandel erfordert gemeinsames Handeln in diesem Bereich.

Landwirtschaftliche Produktion wird auch künftig vor allem Bodennutzung bedeuten; eine nachhaltige Nutzung setzt wiederum wirksamen Schutz voraus. Auf dieser (wie ich hoffe) gemeinsamen Grundüberzeugung werden Umwelt und Landwirtschaft nicht nur heute, sondern auch künftig genügend Diskussions-, aber eben auch Berührungspunkte haben. Wir müssen daher gemeinsam nach tragfähigen Lösungen suchen. In diesem Sinne danke ich für Ihre geschätzte Aufmerksamkeit.