

Agrobiodiversität in der Agrarpolitik – Chancen erkennen und neue Optionen entwickeln

Positionspapier des Beirats für Biodiversität und Genetische Ressourcen beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz zur Reform der europäischen Agrarpolitik 2013

Vorbemerkung

Landwirte handeln im Rahmen bestimmter gesellschaftlicher, wissenschaftlicher, ökonomischer, ökologischer, technischer und rechtlich-administrativer Rahmenbedingungen. Die globale, europäische und nationale Agrarpolitik beeinflusst diese Rahmenbedingungen und damit ganz wesentlich Entscheidungen über Art und Umfang genutzter genetischer Vielfalt in Züchtung und landwirtschaftlicher Erzeugung. Erhaltung, Erforschung und Weiterentwicklung genetischer Ressourcen sowie der Schutz genetischer Vielfalt in naturbelassenen Ökosystemen gelingt umso besser, je stärker Pflanzen- und Tierarten in der Agrarwirtschaft verwendet werden. Die Agrarpolitik besitzt somit eine bedeutende Steuerungsfunktion im Bereich des Managements genetischer Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft.

Die europäische Agrarpolitik ist seit Mitte der 1980er Jahre mehrfach reformiert worden. Der „Health Check“ der laufenden Finanzierungsperiode 2007-2013 und die Vorbereitungen auf die Diskussion über die Agrarpolitik in der Finanzierungsperiode 2014-2020 bieten Anlass, über den Beitrag der Agrarpolitik zur Nutzung und Erhaltung der Agrobiodiversität sowie über eine bessere Nutzung der Mittel und Instrumente der Agrarpolitik zur Erreichung dieses Ziels zu diskutieren. Unter dem Eindruck steigender Preise für Agrargüter infolge einer wachsenden Nachfrage nach Lebensmitteln und Agrarrohstoffen und angesichts des daraus erwachsenden zunehmenden Produktionsdrucks auf die Fläche muss über die Prioritäten und Mechanismen der Agrarpolitik neu nachgedacht werden. Insbesondere sind hierbei die Auswirkungen dieser Entwicklungen auf die Agrobiodiversität zu berücksichtigen.

Mit dem Begriff *Agrobiodiversität* bezeichnet der Beirat alle Bestandteile der biologischen Vielfalt, die für die Agrarwirtschaft direkt von Bedeutung sind oder Schlüsselfunktionen von Agrarökosystemen sichern. Hierzu zählen alle kultivierten und domestizierten Arten und ihre verwandten Wildarten – als *genetische Ressourcen* waren, sind oder werden diese Arten unmittelbar wichtig für gezielte Entwicklungen in Agrarsystemen. Wir zählen aber auch alle Arten dazu, die *Ökosystem-Leistungen* in der Agrarlandschaft erbringen, z. B. Nützlinge, die Schädlinge kontrollieren, Bodenorganismen, die Nährstoffe für Nutzpflanzen aufschließen, Bestäuber und Pflanzen, die zur Erosionskontrolle beitragen oder den Wasserhaushalt stabilisieren. Untersetzt wird diese Artenvielfalt durch die innerartliche Diversität, durch die jeder Organismus zu einem genetischen Unikat werden kann und die Voraussetzung für eine kontinuierliche Evolution der Arten ist.

Der Beirat hat in früheren Empfehlungen und Stellungnahmen einige Funktionen von Agrobiodiversität detaillierter beschrieben¹.

In diesem Papier beschäftigen wir uns mit der Frage, wie die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU besser mit dem Schutz und Erhalt der Agrobiodiversität in Einklang gebracht und für die Erreichung dieses langfristigen Politikziels genutzt werden kann. Der Erhalt aktuell „nicht-genutzter“ genetischer Ressourcen, etwa in Genbanken, verliert dadurch nicht an Bedeutung, wird aber hier nicht behandelt. Wir reflektieren zunächst die Veränderungen des institutionellen Rahmens der Agrarpolitik (I). Wir diskutieren die Bedeutung von Regulation, Information und Anreizen für den Erhalt der Agrobiodiversität (II). Die Reformen der GAP zwischen 1992 und 2008 waren dabei Schritte in die richtige Richtung (III). Die eigentliche politische Herausforderung liegt aber in einer verstärkten Ursachenorientierung und Politikintegration (IV). Die GAP als Ganzes ist weiterhin davon entfernt, den Erhalt der Agrobiodiversität als Priorität zu behandeln (V). Um zu erläutern, dass Agrobiodiversität eine Herausforderung für alle politischen Ebenen ist, führen wir eine raumstrukturelle Konzeption der Agrobiodiversitätspolitik ein (VI). Darauf aufbauend stellen wir ein Stufenkonzept für eine Agrobiodiversitätspolitik als Teil einer differenzierten Agrar- und Regionalpolitik zur Diskussion (VII) und diskutieren einige Erfolgsvoraussetzungen (VIII). Eine Zusammenfassung schließt das Papier ab (IX).

I. Institutioneller Rahmen in Bewegung

Die Politik zur Erhaltung der Biodiversität und der Agrobiodiversität sieht sich auf nationaler und europäischer Ebene drastisch veränderten und sich weiter verändernden Rahmenbedingungen gegenüber:

- Mit der Einbeziehung des Handels von Agrargütern in das **multilaterale Handelssystem** des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens GATT bzw. der Welthandelsorganisation WTO im Jahr 1994 haben die mittlerweile 153 Mitgliedsstaaten der WTO ihre Agrarpolitik an Regeln gebunden, die handelsverzerrende Maßnahmen vermindern und langfristig beenden sollen. Diese Regeln werden in der laufenden und voraussichtlich auch in künftigen Handelsrunden fortentwickelt. Dabei wird sich der Spielraum für Transferzahlungen an die Landwirtschaft, welche die Produktionsentscheidungen beeinflussen, zunehmend vermindern. Durch die Öffnung der Märkte verstärkt sich der internationale Wettbewerb auch im Agrarbereich. Dies kann negative Auswirkungen auf die Agrobiodiversität

¹ *Agrobiodiversität sichert Innovationsfähigkeit von Landnutzung und Agrarwirtschaft*, Empfehlungen des Beirats für Biodiversität und Genetische Ressourcen beim BMELV, Bonn 09.11.2006.

Agrarbiobiodiversität und Landnutzung, Empfehlungen des Beirats für Biodiversität und Genetische Ressourcen beim BMELV zur Integration von Zielen zur Agrarbiobiodiversität in die Entwicklung der Landnutzung, Rostock 24.07.2005.

haben, wenn die Erzeuger mit Strategien der Standardisierung und Spezialisierung reagieren.

- Andererseits wächst die **Bedeutung der Agrobiodiversität als einer Ressource im internationalen Innovationswettbewerb, aber auch für die Sicherung der Nahrungsmittelerzeugung**. Daher ist es von großer Bedeutung, die Agrarpolitik verstärkt am Ziel der Erhaltung der Agrobiodiversität im Besonderen und der Biodiversität im Allgemeinen auszurichten.
- Die Europäische Union hat ihre **Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)** in vier Schritten in den Jahren 1992 (MacSharry-Reform), 1999 (Agenda 2000), 2003 (Luxemburger Beschlüsse) und 2008 („Health Check“) umfassend reformiert und damit auch die Rahmenbedingungen für die Nutzung und Erhaltung genetischer Ressourcen deutlich verändert. Die Zahlungen an die landwirtschaftlichen Erzeuger wurden von produktionsbezogenen Prämien auf Direktzahlungen umgestellt, die weitgehend von der Produktion entkoppelt wurden. Dadurch wurden künstliche Produktionsanreize aufgehoben, die sich nachteilig auf die Agrobiodiversität auswirkten. Außerdem wurden die Zahlungen an die Einhaltung zahlreicher Auflagen im Umwelt-, Natur-, Verbraucher- und Tierschutz gekoppelt (Cross Compliance). Die Höhe der Direktzahlungen war am Ziel einer weitgehenden Verteilungsneutralität der Reformen zwischen den Mitgliedstaaten orientiert. Eine breite politische Diskussion darüber, wie die Direktzahlungen, für die die EU pro Jahr ca. 37 Milliarden Euro aufwendet, **möglichst effizient für gesellschafts- und umweltpolitische Ziele eingesetzt werden können**, steht aus. Insbesondere fehlen belastbare Aussagen, ob die Höhe der Zahlungen notwendig ist, um die landwirtschaftlichen Erzeuger für erhöhte Aufwendungen durch die Cross-Compliance-Regeln zu kompensieren, zumal diese teilweise den Anforderungen der Fachgesetze entsprechen.
- Mit der Agenda 2000 wurde mit der Integrierten Ländlichen Entwicklungspolitik eine „zweite Säule“ der Agrarpolitik eingeführt, aus der auch Maßnahmen zur Erhaltung genetischer Ressourcen und zum Schutz der Agrobiodiversität gefördert werden können. Die Luxemburger Beschlüsse von 2003 haben zwar zu einer Ausweitung der Mittel für die ländliche Entwicklung geführt. Durch die Beschlüsse zur finanziellen Vorausschau der EU für die Jahre 2007-2013 vom Dezember 2005 wurde diese Ausweitung jedoch teilweise zurückgenommen. Der Ausgang des Streits um die Konsolidierung des EU-Haushalts stellt deutlich vor Augen, dass die **rein einkommenspolitischen Ziele der GAP im Konfliktfall Priorität vor ihrer Verknüpfung mit umwelt-, gesellschafts- und strukturpolitischen Zielen** genießen. Die Erhöhung der Modulation (Kürzung von Direktzahlungen und Umleitung der eingesparten Mittel in die zweite Säule) im Rahmen des „Health Check“ vom November 2008 hat die Verluste vom Dezember 2005 nur teilweise kompensiert, zumal neue Aufgaben wie Hilfen für den Milchsektor in die zweite Säule aufgenommen wurden.

Der Erhalt der Agrobiodiversität ist eine zentrale Komponente nachhaltiger Entwicklung in Mitteleuropa. Dabei sieht der Beirat mittelfristig die zentrale Herausforderung bei den anstehenden Verhandlungen für die Finanzierungsperiode 2014-2020 darin, wie die **Rahmenbedingungen für die Erhaltung der Agrobiodiversität** verbessert werden können? Der wichtige Aspekt, dass neue agrarpolitische Optionen auch helfen können, die künftig voraussichtlich strengeren Anforderungen der WTO an Transferzahlungen in die Landwirtschaft (sogenannte Green-Box-Kriterien) zu erfüllen, wird dabei in diesem Papier nicht vertieft.

II. Die Bedeutung von Regulation, Information und Anreizen für den Erhalt der Agrobiodiversität

Grundlage der Biodiversitätspolitik ist der Charakter von **Biodiversität als öffentliches Gut**. Öffentliche Güter sind durch Nichtausschließbarkeit und/oder Nichtrivalität im Konsum charakterisiert. Die Produzenten öffentlicher Güter oder Leistungen generieren mehr Nutzen, als sie selbst durch Gegenleistung der Nutznießer am Markt realisieren können, und es kommt zu einer – gemessen am allgemeinen Wohl – Unterversorgung. Landwirte und Züchter, die zum Erhalt der Agrobiodiversität beitragen, erhöhen u. a. die Resilienz agrarischer Produktionssysteme und bewahren genetische Information für mögliche künftige Nutzungen, deren Nutznießer aber noch nicht bekannt sind. Verglichen mit Wettbewerbern, die auf den Einsatz der wenigen ökonomisch optimierten Sorten und Rassen setzen, erleiden sie einen entgangenen Gewinn. Der Erhalt der Agrobiodiversität ist daher durch die mangelnde Möglichkeit zur Internalisierung des Nutzens und damit durch eine ungeeignete Anreizstruktur gefährdet. Da die Erhaltung der Agrobiodiversität nicht allein durch Unterlassen schädlicher Handlungen erreicht werden kann, sind **gezielte Erhaltungsmaßnahmen notwendig**, die durch fortlaufende Nutzung und Züchtung erzielt werden. In Landwirtschaft und Züchtung kommt ökonomischen Anreizen, seltene Rassen und Sorten zu nutzen oder diversitätserhaltend zu wirtschaften, daher große Bedeutung zu. Aus ökonomischer Sicht muss dabei abgegolten werden, was knapp ist, weil es nicht ausreichend erzeugt wird, nicht aber jede Erzeugung von öffentlichen Gütern als Nebenprodukt landwirtschaftlicher oder züchterischer Tätigkeit *per se*.

In seinen Überlegungen zur Entwicklung einer Agrobiodiversitätsstrategie² hat das BMELV **Anreize** und **Information** als Handlungsansätze in den Vordergrund gestellt. Die Wirksamkeit regulativer Ansätze (Vorschriften, Standards, Grenzwerte) zum Schutz der Agrobiodiversität wird aufgrund von Problemen bei der Operationa-

² BMELV (2007): *Agrobiodiversität erhalten, Potenziale der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft erschließen und nachhaltig nutzen*. Eine Strategie des BMELV für die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt für die Ernährung, Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft.

lisierung, der Implementierung und der Kontrolle kritisch beurteilt. Stattdessen wird eine wachsende Bedeutung von Instrumenten und Mechanismen konstatiert, die die Kosten der Erhaltung und Regeneration genetischer Ressourcen in die **Kosten-/Nutzen-Kalküle der Nutzer** integrieren, wie handelbare Quoten, Nutzungsgebühren und finanzielle Anreize für definierbare Leistungen. BMELV (2007) hebt weiterhin hervor, dass Maßnahmen zur Erhaltung der Agrobiodiversität mit anderen Nutzungsansprüchen um knappe Flächen konkurrieren. Die nachhaltige Erhaltung der Agrobiodiversität erfordert deshalb vor allem eine Veränderung des individuellen Verhaltens von Produzenten und Konsumenten, mit dem Ziel einer verbesserten Erhaltung genetischer Vielfalt in Produktionssystemen. Damit rücken neben der Information der Marktbeteiligten die marktlich und institutionell gesetzten **Anreizstrukturen** in den Blickpunkt.

Mit Bezug auf die Erhaltung von Agrobiodiversität als unverzichtbares Allgemeingut stellt sich die Frage nach dem Verhältnis zwischen Anreizsystemen und Regulationsbedarf besonders dringlich. Das Prinzip „Erhaltung durch Nutzung“ wird immer dann nicht greifen, wenn die Nutzungsrelevanz einzelner Sorten und Rassen zu einem gegebenen Zeitpunkt nicht offenbar ist. Dieser Sachverhalt trifft auch auf Wildarten von aktuellem oder potenziellem Nutzen für die Ernährung und Landwirtschaft zu, die in Naturschutzgebieten vorkommen, jedoch dort nicht aktiv geschützt werden. Aus strategischer Sicht muss das **Verhältnis zwischen Anreizen, Information und Regulation** daher laufend an die Entwicklung des jeweiligen Kenntnisstandes angepasst werden.

Ein anreizorientierter Ansatz kann die anderen Instrumente zur Sicherung öffentlicher Güter, wie Mindeststandards und Sicherung der Infrastruktur nicht vollständig ersetzen. **Regulatorische Instrumente** sind unter geeigneten Voraussetzungen für wesentliche Problemstellungen leistungsfähig und überlegen, wenn die Auflagen mit vertretbarem Aufwand kontrolliert und durchgesetzt werden können: Verbote können das Unterlassen schädlicher Handlungen erzwingen; durch Gebote können Standards für bestimmte Aktivitäten durchgesetzt werden, solange die Lasten nicht zur Aufgabe der regulierten Tätigkeit führen. In der Agrarumweltpolitik werden daher Auflagen häufig mit Programmen zur Finanzierung der notwendigen Investitionen oder zur pauschalen Kompensation der Einkommensverluste verbunden. So werden angesichts der globalisierten Agrarmärkte die Zahlungen an die europäischen Landwirte seit 2003 als Kompensation für ein gegenüber vielen Wettbewerbern erhöhtes Regulationsniveau gerechtfertigt. Freiwillige Anreizinstrumente stoßen demgegenüber an Grenzen, wenn die Opportunitätskosten hoch sind. Beispielsweise verlieren die freiwilligen Agrarumweltprogramme an Attraktivität für die Landwirte, wenn mit hohen Preisen für Agrargüter gerechnet wird. Daher sind regulatorische Instrumente unverzichtbar, um akzeptable Mindeststandards zu gewährleisten. Allerdings ist eine kritische Auseinandersetzung damit geboten, ob und wie

regulatorische Ansätze operationalisiert, implementiert und kontrolliert werden können.

Dies eröffnet die Perspektive einer kritischen Auseinandersetzung über die Effektivität des bestehenden agrarpolitischen Regelwerks. Vor dem Hintergrund der überragenden Bedeutung der Agrobiodiversität wird die Auswirkung agrarpolitischer und anderer Maßnahmen in ihrem Zusammenspiel auf die Agrobiodiversität kritisch geprüft.

III. Die GAP-Reformen: Auf halbem Weg in die richtige Richtung

Infolge der großen Bedeutung von Marktordnungen und Direktzahlungen, Vergünstigung von Vorleistungen und staatlich finanzierten Dienstleistungen (Vermarktung, Infrastruktur, Forschung) für das Einkommen der landwirtschaftlichen Erzeuger waren die Anreizsysteme im Agrarbereich lange Zeit durch die staatlichen Maßnahmen im Rahmen der **Gemeinsamen Agrarpolitik** (GAP) der EG geprägt. Die in den 1960-er Jahren etablierten Marktordnungen mit ihren preisstützenden Elementen haben wesentliche **Anreize zur Leistungssteigerung und Spezialisierung** der landwirtschaftlichen Produktion gegeben. Damit wurden zwar die produktions- und einkommenspolitischen Ziele erreicht – wenngleich im Zeitablauf in sinkendem Maße. Ein zunächst übersehener und dann unterschätzter Nebeneffekt war aber der **Verlust von Biodiversität, insbesondere Agrobiodiversität**.

Durch die 2003 beschlossenen **Reformen** der Marktordnungen der EG wurden zwar die unmittelbaren produktionsstimulierenden Anreize beseitigt. Auch knüpfen die gleichzeitig eingeführten Cross-Compliance-Auflagen den Erhalt von Direktzahlungen an die Einhaltung von gesetzlichen Mindestauflagen. Diese Perspektive einer Verknüpfung der einkommenspolitischen Ziele mit dem Interesse am Erhalt öffentlicher Güter ist aber noch nicht konsequent auf der Ebene der agrarpolitischen Instrumente umgesetzt. Vielmehr werden die **mangelnde Zielgenauigkeit und die geringe Effizienz der Direktzahlungen als Instrument zur Sicherung öffentlicher Güter** wie Umweltschutz, Erhalt der Kulturlandschaft und Biodiversität von verschiedener Seite bemängelt (Beirat beim BMELV für Agrarpolitik³).

In seiner Agrobiodiversitätsstrategie weist das BMELV zwar auf die große Bedeutung der GAP und deren Reformen von 2003 hin. Allerdings konzentrieren sich die Ausführungen auf die Maßnahmen der zweiten Säule zur Entwicklung der Landwirtschaft und der ländlichen Räume, und hier vor allem auf die Agrarumweltmaßnahmen. Das BMELV weist wiederholt auf **Unsicherheiten über die weitere Entwicklung des**

³ *Vorbereitung auf den "GAP-Gesundheitscheck"*, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirates Agrarpolitik, nachhaltige Landbewirtschaftung und Entwicklung ländlicher Räume beim BMELV, März 2008.

agrarpolitischen Rahmens in der EG und bei den laufenden WTO-Verhandlungen hin und mahnt Forschungsbedarf an (BMELV 2007, S. 18f.). In diesem Zusammenhang bestätigt der Beirat nachdrücklich, dass eine **wissenschaftlich fundierte Klärung der Wirkungen der entkoppelten und in Deutschland mittelfristig als einheitliche Flächenprämie gewährten Direktzahlungen auf das Ziel der Erhaltung der Agrobiodiversität einschließlich der genetischen Ressourcen bei der Weiterentwicklung der Agrobiodiversitätsstrategie von großer Bedeutung** ist. Sie sollte die Voraussetzung für eine Fortführung dieses Instruments, selbst auf einem möglicherweise verminderten Niveau, sein.

IV. Die Herausforderung: Ursachenorientierung und Politikintegration

Biodiversitätspolitik hat Querschnittscharakter. Sie bewegt sich in einem dynamischen und komplexen Handlungsfeld und muss daher laufend weiterentwickelt werden. In ihr muss sich die **Vielzahl von** ökologischen, ökonomischen, technologischen und gesellschaftlichen **Faktoren** widerspiegeln, die auf den Erhalt oder den Verlust von Biodiversität einen Einfluss haben. Auch wissenschaftliche Ansätze zur Erforschung dieser Einflussfaktoren und ihrer Wirkungszusammenhänge müssen dieser Vielfalt Rechnung tragen.

Eine kritische Bestandsaufnahme der **Anreizwirkungen für die Marktteilnehmer** eröffnet die Perspektive, **nicht Symptome zu kurieren, sondern bei den Ursachen anzusetzen.** Dabei sollten sowohl die Wirkung der gesamten Rahmenbedingungen für Anreize in Marktprozessen wie auch die einzelner politischer Instrumente einbezogen werden. Rahmenbedingungen, die Verhaltensweisen stimulieren, die Agrobiodiversität gefährden, sind möglichst mit marktkonformen Mitteln zu korrigieren. Wo diese nicht wirksam sind, ist die Wirksamkeit anderer Maßnahmen zu prüfen. Eine zielgenauere Ausgestaltung der Anreizstrukturen setzt voraus, dass mehr Mittel für ziel- und regionsspezifische Programme zur Verfügung stehen. Angesichts der begrenzten Mittel für die Agrarpolitik können diese nur aus einer Umschichtung zu Lasten wenig spezifischer, aber ausgabenintensiver Programme gewonnen werden. Der Vorschlag einer differenzierten Agrar- und Regionalpolitik, der weiter unten unterbreitet wird, kann dazu einen Beitrag leisten.

Durch die mit der GAP-Reform von 2003 vorgenommene weitgehende Entkopplung der Prämien von der Produktion sind zwar die Widersprüche zwischen einkommens- und umweltpolitischen Zielen vermindert worden. Die seit 2005 an die Landwirte gezahlten einheitlichen Flächen- bzw. Betriebsprämien sind über die Einhaltung der landwirtschaftlichen Fachgesetze hinaus lediglich daran geknüpft, die Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand zu halten. Von ihr gehen daher kaum zusätzliche Anreize aus, Leistungen zum Erhalt der Agrobiodiversität zu erbringen. Die Integration von einkommens-, umwelt- und verbraucherpolitischen

Zielen ist im Bereich der 1. Säule daher bislang nicht über die Beseitigung der offensichtlichsten Widersprüche hinausgelangt. Die **Integration von Umweltbelangen in die allgemeine Agrarpolitik, die agrarsektoralen Politiken und andere Politikbereiche** ist daher weiterhin zu verstärken, um eine größere Vielzahl von Arten und ihre innerartliche Diversität (sowohl zwischen als auch innerhalb von Sorten, Rassen und Populationen) zu nutzen, natürliche Ökosysteme und bedrohte Arten zu erhalten und Instrumente zur Förderung von Innovationen zu entwickeln. Eine Ausweitung der Mittel für die Agrarpolitik ist jedoch unrealistisch. Wenn der Erhalt der Agrobiodiversität ein vorrangiges Politikziel darstellt und den Einsatz anreizorientierter Instrumente erfordert, ist schwer zu vermitteln, dass jene 90 Prozent der Mittel für die Agrarpolitik, die in der ersten Säule ausgegeben werden, wenig Anreizwirkungen entfalten. An einer Verschiebung von Mitteln innerhalb der Agrarbudgets führt daher kein Weg vorbei. Die Mittel der 1. Säule sind zwar bei ihrer Einführung einkommenspolitisch motiviert gewesen (Ausgleich für die Preissenkung), die damals (1992) gegebene Begründung hat aber im Laufe der Zeit an Argumentationskraft verloren, so dass heute die Frage nach der gesellschaftspolitischen Begründung gestellt wird.

Aus **Sicht der Landwirte** ist die größere Bedeutung der Marktsignale in Zeiten steigender Preise zunächst als große Chance erlebt worden. Die extreme Preisvolatilität auf den Märkten für Agrarrohstoffe in den Jahren 2007/2008 hat jedoch ein erhöhtes ökonomisches Risiko für viele Betriebe sichtbar werden lassen. Dieses wurde noch durch ein teilweises Versagen der Future-Märkte für Termingeschäfte verstärkt, die herkömmlicherweise dem ökonomischen Risikomanagement dienen. Analog zur Krise an den Finanzmärkten ist nicht grundsätzlich auszuschließen, dass die verstärkte Risikoexposition der landwirtschaftlichen Betriebe in eine systemische Vulnerabilität regionaler landwirtschaftlicher Produktionssysteme münden kann. Eine verstärkte Ausrichtung der Agrarpolitik am Ziel der Agrobiodiversität kann daher **neue Möglichkeiten** für einen Teil der Landwirte schaffen, **durch Leistungen zum Erhalt der Agrobiodiversität** Einkommen zu erzielen, das unabhängig von der Entwicklung an den Rohstoffmärkten ist. Aus Sicht der Landwirte kann die Erbringung von Leistungen für die Agrobiodiversität damit zur Risikominderung durch eine Erweiterung des Leistungsspektrums im Sinne des Portfolio-Ansatzes beitragen.

V. Fördert die Agrarpolitik Agrobiodiversität?

Die **Wirkungen der Direktzahlungen auf das Ziel des Erhalts der Agrobiodiversität sind unklar**. Sie hängen wesentlich von zwei Größen ab: den Anforderungen, die im Rahmen der Cross Compliance (CC)-Regeln an den Erhalt der Zahlungen geknüpft werden, und eventuellen zusätzlichen Anreizen im Rahmen von Agrarumweltprogrammen. Zu den CC-Regeln gehört, neben der Einhaltung von 19 EU-Richtlinien und Verordnungen im Bereich des Natur-, Umwelt- und

Tierschutzes sowie der Lebensmittelsicherheit, auch die Anforderung, Flächen, für die Zahlungsansprüche aktiviert werden, in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand zu halten. Bei der nationalen Ausgestaltung dieser Anforderungen wurde darauf geachtet, kostenträchtige Anforderungen an die Mindestbewirtschaftung zu vermeiden, um zu verhindern, dass Flächen mit hohem Aufwand für die Mindestpflege ganz aus der Bewirtschaftung fallen. Dabei war von Bedeutung, dass im Rahmen der zweiten Säule nur solche Maßnahmen gefördert werden können, die über die Mindestanforderungen im Rahmen der CC-Auflagen hinaus gehen. Gleichzeitig wird ein erheblicher Teil der Zahlungsansprüche für Flächen aktiviert, die auch ohne solche Zahlungen landwirtschaftlich genutzt würden. Dies ist derzeit einkommenspolitisch begründet, weil die Direktzahlungen Einkommensverluste der landwirtschaftlichen Erzeuger durch die Reform der Marktordnungen ausgleichen sollen. Solche Kompensationen sind aber nicht auf Dauer, sondern nur für einen überschaubaren Übergangszeitraum zu rechtfertigen (vgl. dazu das Gutachten des Beirats für Agrarpolitik beim BMELV, 2005)⁴.

In einer auf Anreize setzenden Strategie spielen die freiwilligen **Agrarumweltprogramme** eine wesentliche Rolle. Zu Recht und im Einklang mit dem anreiz- und informationsorientierten Ansatz hebt das BMELV den wichtigen Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen im Rahmen der 2. Säule hervor (BMELV 2007, S. 18). Es werde ein „breites Spektrum an Agrarumweltmaßnahmen benötigt“ (S. 52), mit dem auf differenzierte Problemlagen und spezifische regionale Gegebenheiten gezielt reagiert werden kann“ und „großflächig wirksame Maßnahmen [...], mit denen eine große Bandbreite an positiven Wirkungen auf die biologische Vielfalt [...] erreicht werden kann.“ (S. 53). Der Beirat unterstützt diesen Ansatz und weist nachdrücklich darauf hin, dass sich daraus vor dem Hintergrund knapper öffentlicher Haushaltsmittel wichtige Konsequenzen für die strategische Ausrichtung der gesamten Agrarpolitik ergeben.

Der Beirat **betrachtet mit Sorge**, dass durch die Beschlüsse des Europäischen Rats zum Haushalt der Gemeinschaft vom Dezember 2005 (finanzielle Vorausschau für die Jahre 2007 bis 2013) der anreiz- und informationsorientierte Ansatz der Strategie zum Erhalt der Agrobiodiversität nicht im erforderlichen Umfang weiter entwickelt werden kann. Hintergrund ist eine **asymmetrische Absicherung der Finanzierung von erster und zweiter Säule der Agrarpolitik**. Das Budget für die Direktzahlungen in der ersten Säule war durch Beschluss des Rates vom Dezember 2002 abgesichert. Die Höhe der Mittel für die 2. Säule, die Integrierte Ländliche Entwicklungspolitik, stand hingegen zur Verhandlung. Durch die knappen Finanzmittel geraten Maßnahmen zum Erhalt der Biodiversität in eine verstärkte Konkurrenzsituation zu anderen Maßnahmen im Bereich der zweiten Säule. Durch die

⁴ *Stellungnahme zum Vorschlag für die ELER-Verordnung, KOM(2004)490* des Wissenschaftlichen Beirates Agrarpolitik, nachhaltige Landbewirtschaftung und Entwicklung ländlicher Räume beim BMELV, Januar 2005.

Erhöhung der Modulation im Rahmen des „Health Check“ vom November 2008 hat sich diese Situation kaum entspannt, zumal gleichzeitig neue Aufgaben wie die Unterstützung der Milcherzeuger bei auslaufender Milchquote in die zweite Säule aufgenommen wurden. Ein weiteres Problem ergibt sich daraus, dass durch steigende Marktpreise die relative Attraktivität der Agrarumweltprogramme sinkt – bzw. die Mittel steigen, die benötigt werden, um die Programme attraktiv zu halten. Daraus ergibt sich die Gefahr, dass die angestrebte Absicherung von öffentlichen Gütern, die mit den anreizorientierten Agrarumweltprogrammen angestrebt wird, durch mangelnde Attraktivität teilweise verfehlt wird.

VI. Wo muss Agrobiodiversitätspolitik ansetzen?

Im Unterschied zur Biodiversität im weiteren Sinne ist Agrobiodiversität außer durch grundlegende abiotische (terrestrische, klimatische, aquatische) Bedingungen und deren räumliche Verteilung wesentlich auch durch politische Strukturierungen und die mit ihnen einhergehenden Rechtssysteme, Wirtschaftsräume und Wirtschaftsweisen geprägt. Die gezielte Förderung von Wissenschaft und Innovation verstärkt die unterschiedliche Bedeutung verschiedener Komponenten der Agrobiodiversität ihrerseits noch weiter. Aus einer globalen Perspektive sind dabei politische Systeme ebenso auf mehreren Ebenen gegliedert wie die agrarbiologischen Kategorien der Agrobiodiversität. Dem politischen Mehrebenensystem – globale internationale Gemeinschaft, Europäische Union, Mitgliedstaaten, teilstaatliche Einheiten (wie die Bundesländer) – steht eine raumstrukturelle Hierarchie von Kategorien der Agrobiodiversität gegenüber – global, EU, Regionen. So unterscheidet sich die europäische Gemeinschaft charakteristisch vom Rest der Welt durch das Ausmaß, die Zusammensetzung und die räumliche Verteilung (Struktur) von Nutzpflanzen und -tieren sowie der mit ihnen assoziierten biologischen Vielfalt. Diese Differenzierung der Agrobiodiversität setzt sich innerhalb der Gemeinschaft zwischen den Mitgliedstaaten und innerhalb der Staaten zwischen den Regionen fort.

Auf all diesen hierarchisch gegliederten Ebenen ist Agrobiodiversität durch ihre räumliche Verteilung auf jeweils besondere Weise strukturiert. Sie stellt sich unterschiedlich je nach den betrachteten biologisch systematischen Kategorien dar. Regionen können sich etwa durch die Vielfalt der Rassen/Sorten einer Art, durch das Ausmaß der genetischen Variabilität innerhalb der Rassen/Sorten sowie durch die genetische Differenzierung zwischen den Rassen/Sorten unterscheiden. Ebenso kann die räumliche Verteilung der Rassen/Sorten charakteristisch für Regionen sein (z.B. erzwungen durch die räumliche Homogenität bzw. Heterogenität des Bodensubstrats oder klimatischer Faktoren).

Den verschiedenen Ebenen des politischen Systems steht also die ebenso hierarchisch gegliederte Agrobiodiversität gegenüber. Politische Steuerungs-

elemente können die Qualität, die Quantität und die (räumliche) Struktur von Agrobiodiversität auf jeder politischen und biologisch systematischen Ebene beeinflussen. Die Effektivität und Effizienz solcher Steuerungselemente bestimmt sich aus dem Ausmaß, mit dem sie auf der jeweiligen Ebene verhindern, dass ökologische Systeme in ihrer Funktionsfähigkeit beeinträchtigt werden oder helfen, spezifische Anforderung der Ebene mit den Nutzungsansprüchen an Agrobiodiversität in Übereinstimmung zu bringen.

Korrespondierend mit der Frage nach dem geeigneten Ansatz der Agrobiodiversitätspolitik muss die geeignete räumliche und institutionelle Ebene im politischen System identifiziert werden. Ein effektiver Politikansatz zum Schutz der Agrobiodiversität setzt dabei voraus, dass für die verschiedenen Problemlagen auf der jeweils relevanten räumlichen Ebene angesetzt wird. Die Zuordnung der am besten geeigneten politischen Ebene ergibt sich dann aus dem Prinzip der **fiskalischen und regulatorischen Äquivalenz**, demzufolge Politiken und Institutionen so gestaltet sein sollen, dass ihre Reichweite der Reichweite der Problemlagen möglichst gut entspricht, bzw. dass der Kreis der Nutznießer und der Kostenträger räumlich zur Deckung gebracht wird. Dabei besagt das **Subsidiaritätsprinzip**, dass Probleme auf der niedrigsten Ebene bearbeitet werden sollten, wenn sie dort gelöst werden können. Schließlich können Gründe der Überschaubarkeit und Umsetzbarkeit es erfordern, die Zuständigkeit bestimmter Ebenen der politischen Hierarchie für die Erhaltung von Agrobiodiversität auf entsprechenden biologisch systematischen Ebenen anzusiedeln.

Im folgenden Abschnitt entwickeln wir einen Vorschlag, wie ein räumlich differenzierter Ansatz in der Agrobiodiversitätspolitik in die differenzierte institutionelle Struktur der Gemeinsamen Agrarpolitik integriert werden kann.

VII. Stufenkonzept für eine Agrobiodiversitätspolitik als Teil einer differenzierten Agrar- und Regionalpolitik

Für den Erhalt der Agrobiodiversität spielt die Nutzung seltener und gefährdeter Nutzpflanzen und -tiere eine wesentliche Rolle. Diese kann in einer freiheitlichen Rechtsordnung nicht durch Auflagen erzwungen werden. Wo eine solche Nutzung aus Gründen mangelnder Wirtschaftlichkeit nicht stattfindet, müssen die Anreizstrukturen verändert werden. Den Rahmen für einen solchen anreizorientierten Ansatz bildet in der EU die gemeinsame Agrarpolitik mit ihren Querbezügen zur Regionalpolitik und Wissenschaftspolitik.

Die bisherigen Überlegungen zum Erhalt der Agrobiodiversität zeigen, dass die Agrarpolitik in Zukunft verstärkt darauf ausgerichtet sein muss,

- Anreize für Entwicklungen zu vermeiden, die Agrobiodiversität gefährden,⁵
- spezifische Anreize zum Schutz der Agrobiodiversität zu schaffen,
- lokales und regionales Wissen sowie andere Ressourcen – vom ehrenamtlichen Engagement bis zu Produzenten-Nutzer-Netzwerken – zu aktivieren, einzubeziehen und zu unterstützen, sowie
- die geeignete Ebene für verschiedene Maßnahmen zum Schutz der Agrobiodiversität zu wählen.

Daher wird im Folgenden für die Ausgestaltung der EU-Agrar- und -Regionalpolitik ein dreistufiges Konzept zur Diskussion gestellt. Dabei entsprechen die Stufe 1 der sog. 1. Säule und die Stufen 2 und 3 der sog. 2. Säule der EU-Agrarpolitik (Direktzahlungen bzw. ländliche Entwicklung). Zielsetzung ist es, die Mittel der Agrarpolitik u. a. auch für den Erhalt der Agrobiodiversität zielgenauer einzusetzen. Die Abstufung ergibt sich dabei aus dem Ausmaß der Allgemeinheit der Anforderungen und Aufgabenstellungen bzw. der Ebene der Ziele in der Raumhierarchie der Agrobiodiversität. Aufgrund des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz stehen ihnen korrespondierende Finanzierungsmodalitäten gegenüber. Auf dieser Basis können natürlich in einzelnen Regionen unterschiedliche Ziele der Landnutzung (Erzeugung von Nahrungsmitteln, Bereitstellung von Umweltgütern etc.) unterschiedliche Prioritäten haben.

Stufe 1

Im Rahmen der Stufe 1 sind Direktzahlungen vorgesehen, die wie bisher flächendeckend als Grundvergütung für Leistungen gewährt werden, welche die europäische Landwirtschaft vom Weltmarkt abheben. Als Begründung können folgende Punkte angeführt werden:

- ♦ Erhöhte Anforderungen an den Ressourcen- und Tierschutz sowie an Gesundheits- und Hygienestandards auf dem Binnenmarkt im Vergleich zu Ländern außerhalb der EU. Hier ist eine stärkere Verankerung des Ziels der Erhaltung der Agrobiodiversität anzustreben und zu verdeutlichen, inwiefern eine höhere Resilienz erreicht wird.
- ♦ Erhalt der Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (ist im Hinblick auf Versorgungssicherheit von Bedeutung). Auch hier ist regelmäßig zu überprüfen, ob und wie Praktiken, die zum Erhalt der Agrobiodiversität wichtig sind, verankert werden können.

⁵ Der Zusammenhang zwischen dem anreiz- und informationsorientierten Ansatz der Strategie zum Erhalt der Agrobiodiversität und den anderen Elementen der Agrarpolitik wird beispielsweise deutlich, wenn man sich das Ziel betrachtet, die Nachfrage nach einer Vielzahl von Züchtungszielen gezielt zu verstärken (BMELV 2007, S. 17). Die Wirkung solcher Impulse wird beeinträchtigt, wenn andere Transferzahlungen die Nachfragesignale dämpfen.

- ◆ Absicherung gegen ruinöse Einkommenseinbrüche aufgrund stärker schwankender Erzeugerpreise. Denkbar wäre auch ein Sicherheitsnetz für Notfälle und außergewöhnliche Situationen. Aus Sicht der Agrobiodiversitätspolitik ergibt sich die Bedeutung dieser einkommenspolitischen Komponente aus ihrem Beitrag zum Erhalt der fachlichen Kompetenz der Landwirte.
- ◆ Die mit den Cross Compliance-Regeln einhergehende Kontrolle der Mitgliedstaaten durch die Kommission verbessert die Aussicht auf eine Durchsetzung der Mindeststandards in allen Teilen der EU.

Gegenüber den derzeitigen Zahlungsansprüchen würden die flächenbezogenen Zahlungen in Stufe 1 deutlich geringer ausfallen. Es bliebe fortlaufend zu prüfen, in welcher Form sich die Leistungen bzw. Anforderungen der europäischen Landwirtschaft vom Weltmarkt abheben; mit Abnahme der Unterschiede könnten sich die Zahlungen in Stufe 1 auch dynamisch gestalten und entsprechend abhängig von diesen Überprüfungen weiter reduziert werden. Die Finanzierung dieser Zahlungen würde wie die bisherigen Direktzahlungen im Rahmen der ersten Säule der Agrarpolitik vollständig durch die EU erfolgen. Vor dem Hintergrund des oben eingeführten Raummodells sollte hier transparent herausgearbeitet werden, inwieweit die Direktzahlungen einen Beitrag zum Erhalt der spezifisch in Europa vorhandenen Agrobiodiversität leisten.

Stufe 2

Leistungen, die zum Erhalt und zur Verbesserung der Umwelt in den Bereichen Boden, Luft (Klimaschutz), Wasser (Wassermanagement) und Biodiversität, einschließlich der Agrobiodiversität, erbracht werden, können in Stufe 2 nach einem definierten Leistungskatalog auf freiwilliger Basis ausgewählt und vergütet werden. Im Folgenden werden hier nur solche Leistungen vorgeschlagen, die sich auf die Agrobiodiversität beziehen (siehe Anhang). Der im Anhang unterbreitete Vorschlag enthält daher keine näheren Ausführungen zu Fördermaßnahmen im Rahmen der Natura 2000, der Wasserrahmenrichtlinie sowie speziellen Artenhilfsmaßnahmen des Naturschutzes. Eine Gliederung könnte beispielsweise wie folgt ansetzen: Die wesentlichen Bestandteile der Agrobiodiversität umfassen einerseits genetische Ressourcen für Ernährung, Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft einschließlich der Lebensräume, in denen sie vorkommen, sowie damit verbundener traditioneller Wissenssysteme und deren Weiterentwicklungen; und andererseits die assoziierte Agrobiodiversität, die wesentliche Ökosystemleistungen trägt.

Die Definition der Kriterien und die Vergabe der Mittel basiert auf den Erfahrungen mit den bereits bekannten Agrarumweltprogrammen. Die Erhaltung einzelner Komponenten der Agrobiodiversität, z. B. einzelner Arten oder einzelner Ebenen der innerartlichen Vielfalt ist entsprechend des „Genpool-Konzepts“ nur durch eine

Berücksichtigung des gesamten europäischen Lebensraums, in dem diese Organismen vorkommen, sinnvoll.

Ein Beispiel für Maßnahmen in der Stufe 2: Der Schutz von Grünlandstandorten

Die herausragende Bedeutung des extensiven und damit artenreichen Grünlandes in Bezug auf die Agrobiodiversität begründet sich zunächst aus der Funktion als Habitat von einer außerordentlichen Anzahl dort vorkommender Pflanzenarten (über 2000 allein in Deutschland) und der noch größeren Zahl direkt oder indirekt vom Grünland und den Grünlandpflanzen abhängigen Tierarten. Weiter ist Grünland generell gegenüber der ackerbaulichen bzw. gartenbaulichen Nutzung von Flächen vorzüglich im Hinblick auf wichtige Umweltleistungen, z.B. Pufferfunktion gegen Nährstoffausträge in Grund- und Oberflächengewässer, Erosionsminderung, CO₂-Senke. Artenreiches Grünland beherbergt – und hier sind insbesondere auch die autochthonen Grünlandvorkommen hervorzuheben – wesentliche Bestandteile der pflanzengenetischen Ressourcen in Form der Futterpflanzen und der verwandten Wildarten der Kulturpflanzen. Dieser enormen Bedeutung des extensiven und damit artenreichen Grünlands steht ein dramatischer Verlust dieser Flächen gegenüber, wie es ihn in den vergangenen Jahrzehnten in Deutschland und anderen mitteleuropäischen Staaten der EU gegeben hat (ca. 90% seit 1960).

Durch den Wegfall der Kopfprämien für die Tierhaltung und ihre Einbeziehung in die Flächenprämie verliert die extensive Weidewirtschaft derzeit an Wettbewerbsfähigkeit. Hinzu kommt der Wegfall der Schutzmaßnahmen zur Stützung des Milchpreises, die für das Einkommen der Milchbauern wichtiger waren als die Prämie, die allenfalls einer Preisdifferenz von 3 Cent pro Liter Milch entspricht. Aufgrund der Substitutionsbeziehungen ist der Wert des Grünlands u. a. abhängig vom Sojapreis auf dem Weltmarkt.

Vor diesem Hintergrund stellen sich zwei Aufgaben. Erstens müssten kompensatorische Instrumente im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen konzipiert und finanziert werden. Neben Maßnahmen zur Stärkung der Milchviehhaltung als für den ländlichen Raum auch aus Gründen des Arbeitsplatzerhaltes wichtige Betriebszweiges müssen zweitens Alternativen zur Nutzung des Grünlands jenseits der Milchviehhaltung entwickelt und vermittelt werden.

Stufe 3

Neben diesen Zielen von übergeordneter Bedeutung gibt es eine Vielzahl von regionalen Problem- und Interessenlagen, die regionsspezifische Ansätze erfordern. Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip sollte die Ideenentwicklung und Entscheidungs-

kompetenz in Stufe 3 bei den Regionen liegen. Maßgeblich ist dabei das „Bottom-up-Prinzip“, wie es bereits von den LEADER-Programmen bekannt ist. Wo aus fachlicher Sicht grenzübergreifende Regionen die geeignete Ansatzhöhe für Maßnahmen zum Erhalt der Agrobiodiversität sind, könnten sich diese nach dem Vorbild des INTERREG-Programms konstituieren. Die Ideen sollen möglichst zusammen mit den regionalen Akteuren und der Bevölkerung erarbeitet und in einem Wettbewerb ausgewählt werden. Denkbar wären in diesem Zusammenhang Regionalbudgets, wie sie in einigen Bundesländern bei der Regionalentwicklung oder Arbeitsmarktpolitik im Rahmen des europäischen Strukturfonds angewendet werden.

Stufe 3	<p>Regionale Ansätze einer integrierten ländlichen Entwicklung</p> <p>Wettbewerb der Ideen und Konzepte Flankiert durch Information zur Agrobiodiversität</p>	<p>Subsidiaritäts- prinzip</p> <p>Bottom up</p>
Stufe 2	<p>Direktzahlungen für Leistungen von übergeordnetem Interesse zum Schutz von Boden, Luft, Wasser, Biodiversität etc. von EU-, nationaler oder regionaler Bedeutung</p> <p>Davon Leistungen für „Agrobiodiversität“: Erhalt von Kulturlandschaftstypen und Lebensräumen Erhalt von Artenvielfalt Erhalt von innerartlicher Vielfalt Erhalt des traditionellen Wissens Erhalt der Bestäubungsfunktionen Erhalt der Bodenfruchtbarkeit (Biodiversität) Erhalt des biologischen Pflanzenschutzes</p>	<p>Finanzierungsgrad entsprechend Bedeutung in der EU/ im Mitgliedsstaat</p> <p>Top down</p>
Stufe 1	<p>Grundvergütung für Leistungen, die die europäische Landwirtschaft vom Weltmarkt abheben</p> <p>(Erfüllung von Cross Compliance; allgemeine Gemeinwohlleistungen)</p>	<p>Direktzahlung auf niedrigem Niveau; ggf. dynamisch, differenziert</p>

Stufenkonzept für eine Agrobiodiversitätspolitik

VIII. Erfolgsvoraussetzungen und flankierende Maßnahmen

Um im Rahmen der Stufe 3 Initiativen zum Erhalt der Biodiversität und Agrobiodiversität zu fördern, sind **flankierende Maßnahmen zur Stärkung des Bewusstseins** für die Problematik erforderlich.

Im Rahmen eines strategischen Ansatzes zum Erhalt der Agrobiodiversität ist sicherzustellen, dass die **Maßnahmen auf den verschiedenen Ebenen aufeinander abgestimmt** werden. Auf diese Weise kann auch die Vernetzung der regionalen Beiträge verbessert werden, und es können Impulse für die Entwicklung von Maßnahmen in Regionen hinein gegeben werden.

Wesentliches Element des Stufenmodells als Teil der Agrobiodiversitätspolitik ist die **handelspolitische Flankierung**. Im Idealfall sollten die Programme zum Schutz der Agrobiodiversität (wie der Biodiversität generell) so weiterentwickelt werden, dass sie Impulse in der schwierigen Debatte um den Ausgleich von handelspolitischen und umweltpolitischen Zielen vermitteln können⁶.

Weiterhin ist das **Monitoring** der Ziele der Biodiversitätspolitik zu verbessern. Es ist anzustreben, den Beitrag der verschiedenen Elemente der Agrarpolitik zum Erhalt der Artenvielfalt und ihre innerartlichen Diversität (Sorten, Rassen, Populationen) im Zeitablauf systematisch zu ermitteln. Dies setzt neben einer Erhebung entsprechender Daten zum Stand der Agrobiodiversität ein Wirkungsmodell über den Zusammenhang zwischen den Maßnahmen und Programmen der Agrarpolitik und der Entwicklung der Artenvielfalt voraus. Entsprechende **Berichtspflichten** sind weiterzuentwickeln⁷. Dies setzt die Sicherung und Weiterentwicklung entsprechender **Kapazitäten** voraus. Bei aktuell bedeutenden Kulturarten, wie z.B. Wintergerste und Weizen, wurden im Rahmen von Forschungsvorhaben Untersuchungen zur **zeitlichen Bilanzierung genetischer Vielfalt in Sortensortimenten** vorgenommen. Diese Untersuchungen sind aufwändig und müssen, vor allem bei rückläufigen Personalressourcen in der gesamten Agrarforschung, koordiniert und abgestimmt werden. Zielgenauere Anreizprogramme setzen daher den Erhalt bzw. Ausbau fachlicher Kapazitäten voraus. Es wäre an anderer Stelle zu diskutieren, ob der Aufbau einer *Fachagentur Agrobiodiversität* ein effektiver und effizienter Weg zur Sicherung der notwendigen Expertise und zur Organisation der vielfältigen Projekte wäre.

⁶ Im Rahmen der als „Entwicklungsrunde“ deklarierten Doha-Verhandlungen der WTO wird ein deutlicher Abbau des Außenschutzes für die europäische Landwirtschaft erwartet. Voraussichtlich wird jedoch die Möglichkeit bestehen, eine begrenzte Anzahl von Zolllinien von den Reduktionsverpflichtungen auszunehmen und dadurch „sensible Produkte“ zu schützen. Bei der Auswahl der „sensiblen Produkte“ sollten aus Sicht des Beirats Kriterien des Schutzes der Agrobiodiversität einbezogen werden, beispielsweise zum Erhalt der extensiven Milchviehhaltung auf Gründlandstandorten.

⁷ Vgl. dazu Band 27 „Monitoring und Indikatoren der Agrobiodiversität“ der Schriftenreihe „Agrobiodiversität“ des Informations- und Koordinationszentrum für Biologische Vielfalt (IBV).

IX. Zusammenfassung der Empfehlungen

Für den Erhalt der Agrobiodiversität ist die Weiterentwicklung der allgemeinen Agrarpolitik von größter Bedeutung. Angesichts einer zunehmenden Integration der Agrarmärkte in den Welthandel, volatiler Agrarmärkte mit tendenziell steigenden Erzeugerpreisen und anhaltendem finanzpolitischem Druck muss der Schutz der Agrobiodiversität in die Agrarpolitik integriert werden. Zwar haben die bisherigen Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik mit der Entkopplung der Prämien von der Produktion und deren Verknüpfung mit Mindeststandards die größten Widersprüche zwischen einkommens- und umweltpolitischen Zielen beseitigt. Im Sinne der Ursachenorientierung und Politikintegration muss die Agrarpolitik in Zukunft aber verstärkt positiv zum Erhalt der Agrobiodiversität beitragen. Dabei erweist es sich als günstiger Umstand, dass den verschiedenen agrarbiologischen Schutzzielen auf der europäischen, nationalen und regionalen Ebene verschiedene institutionalisierte Handlungsebenen im politischen Mehrebenensystem gegenüberstehen. Dies ermöglicht die Zuordnung von Zielen und Maßnahmen der Agrobiodiversitätspolitik auf die verschiedenen Ebenen nach den Prinzipien der fiskalischen Äquivalenz und dem Subsidiaritätsprinzip. Eine solche systematische Zuordnung ist jedoch noch im Detail auszuarbeiten.

Der Beirat stellt vor diesem Hintergrund ein Drei-Stufen-Modell für die Weiterentwicklung der europäischen Agrarpolitik zur Diskussion. In Stufe 1 erhalten Landwirte eine Grundvergütung für Leistungen, die die europäische Landwirtschaft vom Weltmarkt abheben. Hier sind die Beiträge zum Erhalt der Agrobiodiversität noch präzise nachzuweisen. Auf Stufe 2 erhalten Landwirte Direktzahlungen für Leistungen zum Schutz der Umwelt, u.a. auch der Agrobiodiversität. Hier besteht die Herausforderung darin, einen operationalisierten und kontrollierbaren Leistungskatalog zu erstellen. Auf Stufe 3 werden regionale Ansätze einer integrierten ländlichen Entwicklung finanziert. Hier kommt es darauf an, Akteure in den Regionen durch Informationen und Anreize für Projekte zum Erhalt der Agrobiodiversität zu interessieren.

Unabhängig von der Aufnahme unseres Vorschlags hält es der Beirat für geboten, angesichts der anstehenden Diskussionen über die Weiterentwicklung der europäischen Agrarpolitik alle Elemente der Agrarpolitik auf ihren Beitrag zum Erhalt der Biodiversität und speziell der Agrobiodiversität zu überprüfen. Maßnahmen mit deklarierten, aber ungewissen Wirkungen sollten kritisch auf Alternativen geprüft werden. Grundsätzlich sollte eine Orientierung an den allgemeinen Kriterien der Effektivität, Effizienz und Konsistenz gelten, wonach staatliche Maßnahmen notwendig, geeignet und angemessen sein müssen.

Anhang

Übersicht über Leistungen der Landwirtschaft

Leistungen der Landwirtschaft auf freiwilliger Basis zum Erhalt und zur Verbesserung der Umwelt können verschiedene Bereiche betreffen: Boden, Luft, Wasser, Biodiversität einschließlich Agrobiodiversität (im Sinne der Begriffsbestimmung in der Vorbemerkung). Die folgende Übersicht konzentriert sich explizit auf Leistungen zum Erhalt der Agrobiodiversität. Wir identifizieren beispielhaft verschiedene Leistungsbereiche, die wir den beiden Gruppen „Genetische Ressourcen“ und „Ökosystemleistungen der Agrobiodiversität“ zuordnen.

Genetische Ressourcen

1 - Erhalt von Kulturlandschaftstypen und Lebensräumen

- Grünland
 - Erhalt von autochthonem Grünland
 - Erhalt von extensivem Grünland bzw. dessen Nutzung
 - Erhalt von Feuchtgrünland
 - Erhalt von Trocken-/Magerrasen und Heiden (Beweidung)
 - Erhalt von artenreichen Glatt-/Goldhaferwiesen
 - Erhalt von Almen
- Acker
 - Erhalt von mehrjährigen oder einjährigen Brachen
 - Anlage von einjährigen Saumstrukturen
 - Anlage und Erhalt von mehrjährigen Saumstrukturen
- Obst- und Weinbau
 - Erhalt des Streuobstbaus
 - Erhalt des Weinbaus in Steil- und Terrassenlagen
- Forst
 - Umbau und Weiterentwicklung von Reinbeständen oder von nicht standortgerechten Beständen
 - Weiterentwicklung und Wiederherstellung von naturnahen Waldgesellschaften
 - Gestaltung und Pflege naturnaher Waldränder
 - Erhalt und Wiederaufnahme historischer Waldnutzungsformen
- Gewässer
 - Teichlandschaftspflege
 - Erhalt von Kleingewässern und Söllen
 - Erhalt von Gewässern in natürlichem/naturnahem Zustand
 - Naturnahe Fließgewässerentwicklung
 - Naturangepasste Bewirtschaftung von Talsperren und künstlichen Gewässern (Bergbaurestseen u.ä.)
- Erhalt von Sonderstandorten
 - Landschaftspflege mit Schafen (Heide- und Waldgebiete, Deiche, Bergregionen)

- Nutzung marginaler Standorte mit Rindern (Schwarzwald, Harz u.a.)
- ...
- Erhalt von Agrarkulturlandschaftselementen
 - Heckenpflege
 - Erhalt von Feldgehölzen
 - Erhalt grüner Wege und Wegraine
 - Erhalt von Hohlwegen
 - Erhalt von Baumdenkmälern
 - Erhalt traditioneller Bauerngärten
 - ...
- Erhalt von Pufferzonen
 - Anlage und Pflege von Schutzstreifen (Grünland, Gehölzstreifen) entlang von Gewässern in Agrarlandschaften
 - Anlage und Pflege von Schutzstreifen (Grünland, Gehölzstreifen) für andere Kleinstrukturen (Hecken, Feldgehölze, Magerrasen, ...) in Agrarlandschaften
- Erhalt von Lebensräumen für typische Arten der Agrarkulturlandschaften
 - Spezielle Erhaltungsmaßnahmen (Nahrungs- und Nistschutzflächen) für typische aber gefährdete Arten der Kulturlandschaft (Feldhase, Rebhuhn, Feldlerche, Feldhamster, Rotmilan, ...)

2 - Erhalt von Artenvielfalt

- Erhalt der Kulturartenvielfalt
 - Alle Arten der Eiweißpflanzen
 - Alle Arten der Färberpflanzen
 - Alle Arten der Faserpflanzen
 - Ausgewählte Arten anderer Fruchtartengruppen
- Erhalt von Ackerwildkräutern
- Erhalt und Einbringung seltener Baumarten in Wäldern
- Wiederansiedelungs- bzw. Bestandsstützungsmaßnahmen ausgestorbener/ gefährdeter Arten in der Fischerei

3 - Erhalt von innerartlicher Vielfalt

- Tiergenetische Ressourcen
 - Züchtung und Haltung gefährdeter einheimischer Nutzierrassen
 - Durchführung von Erhaltungszuchtprogrammen bei gefährdeten einheimischen Nutzierrassen
- Pflanzengenetische Ressourcen
 - Anbau regionaltypischer Kulturpflanzensorten, die durch Generosion bedroht sind
 - Erhaltungssorten
 - Amateursorten
 - Erhaltungssortenmischungen bei Futterpflanzen
 - Schutz und Bewirtschaftung genetischer Vielfalt von verwandten Wildarten (CWR) in ihrem natürlichen Lebensraum

- Aufbau und Weiterentwicklung von Basispopulationen (kooperative Züchtungsprogramme)
- Forstgenetische Ressourcen
 - Verwendung gebietsheimischer Herkünfte im Forst
 - Nutzung der Naturverjüngung
- Aquatische genetische Ressourcen
 - Zucht und Erhalt gefährdeter Stämme in der Aquakultur
 - Erhalt und Zucht gefährdeter Wildpopulationen von Fischarten
 - Verwendung gebietsheimischer Herkünfte beim Besatz (Fischerei)
 - Verwendung regional angepasster Herkünfte bei der Bewirtschaftung künstlicher Gewässer

4 - Erhalt des traditionellen Wissens

- Fortführung traditioneller Wirtschaftsformen
- Verarbeitung von Produkten aus traditionellen Arten/Sorten/Rassen
- Vermarktung von Produkten aus traditionellen Arten/Sorten/Rassen
- Evaluierung, Charakterisierung und Dokumentation der genetischen Ressourcen sowie ihrer Inhaltsstoffe und Eigenschaften
- Öffentlichkeitsarbeit zu Erhalt und nachhaltiger Nutzung von Agrobiodiversität

Ökosystemleistungen der Agrobiodiversität

5 - Erhalt der Bestäubungsfunktionen

- Anlage bzw. Erhalt von Nist- und Nahrungsflächen der Bestäuber
 - Anlage von Blühflächen oder Blüh- bzw. Schonstreifen
 - Anlage bzw. Erhalt von Felddrainen
 - Anlage bzw. Pflege von Hecken
 - Anlage bzw. Erhalt von Strukturelementen wie Feldgehölze, Hohlwege, Grüne Wege, Totholz, Lesesteinhaufen, ...
- Verzicht auf bzw. Reduktion des chemischen Pflanzenschutzes zur Schonung der Bestäuberinsekten
 - Anwendung von Verfahren des biologischen bzw. biotechnischen Pflanzenschutzes
 - Ökologischer Landbau
 - Integrierter Pflanzenbau

6 - Erhalt der Bodenfruchtbarkeit (Wirkungen auf das Bodenleben)

- Verbesserung des Humusgehaltes
 - Humusbildende Fruchtfolge
 - Anbau von Zwischenfrüchten
 - Einsatz von Wirtschaftsdüngern (Stallmist)
 - Anbau von Leguminosen
 - Reduktion der Intensität der Bodenbearbeitung (z.B. Mulchsaat, nicht-wendende Bodenbearbeitung)

- Reduktion des Düngereinsatzes zur Erhöhung der Biodiversität im Boden
- Erosionsschutz
 - Mulchsaatverfahren
 - Anlage bzw. Pflege von Hecken, Windschutzstreifen, ...
 - Umwandlung von Acker in Grünland
 - Anbau von Zwischenfrüchten/Untersaaten
 - Begrünung von Dauerkulturen
 - Vermeidung von Bodenverdichtungen (keine schwere Maschinen)
 - Grünstreifen

7 - Erhalt des biologischen Pflanzenschutzes (Nützlinge)

- Anlage bzw. Erhalt von Nist- und Nahrungsflächen der Nützlinge
 - Anlage von Blühflächen oder Blüh- bzw. Schonstreifen
 - Anlage bzw. Erhalt von Feldrainen
 - Anlage bzw. Pflege von Hecken
 - Anlage bzw. Erhalt von Strukturelementen wie Feldgehölze, Hohlwege, Grüne Wege, Totholz, Lesesteinhaufen, ...
- Verzicht auf bzw. Reduktion des chemischen Pflanzenschutzes zur Schonung der Nützlinge
 - Anwendung von Verfahren des biologischen bzw. biotechnischen Pflanzenschutzes
 - Ökologischer Landbau
 - Integrierter Pflanzenbau