



## NeFo-Interview

# „Politik der kleinen Schritte“

Dr. Elsa Nickel, Leiterin der Abteilung „Naturschutz und nachhaltige Naturnutzung“ im BMUB und Deutsche Delegationsleiterin bei der 13. Vertragsstaatenkonferenz der CBD in Cancun.



Um angesichts des drohenden Scheiterns der internationalen und nationalen Biodiversitätsschutzziele nichts unversucht zu lassen, ist Umweltministerin Barbara Hendricks im Herbst 2015 in die so genannte Naturschutz-Offensive 2020 gegangen, ohne Abstimmung mit anderen betroffenen Ministerien – eine Kampfansage. „Die direkten Verursacher des Verlusts der biologischen Vielfalt tun bislang schlicht zu wenig, um negative Auswirkungen auf die Natur zu verringern“, schreibt die Ministerin in ihrem Vorwort. Daran wolle sie nun verstärkt arbeiten.

Doch hinter den Ressorts wie Land- und Forstwirtschaft, Wirtschaft und Verkehr stehen starke Lobbyinteressen. Es geht darum, zwingende Argumente zu finden, die im Konfliktfall schwerer wiegen als umweltbelastende Gegeninteressen. Doch wie kann das gehen? Diese Frage stellt sich am 2. und 3. Dezember dem High-Level-Segment der 13. Vertragsstaatenkonferenz, die sich der besseren politischen Integration der CBD-Ziele widmet, genauso wie der Umweltpolitik hierzulande. NeFo hat im Bundesumweltministerium bei Dr. Elsa Nickel, Leiterin der Abteilung „Naturschutz und nachhaltige Naturnutzung“ nachgefragt.

**NeFo: Frau Nickel, die Naturschutzoffensive hat zehn Handlungsfelder definiert, wovon sieben mehr oder weniger konkreten Landschaftstypen mit ziemlich klaren Ressortzuständigkeiten entsprechen: Äcker und Wiesen, Küsten und Meere, Auen, Wälder, Wildnis, Schutzgebiete sowie Städte. Gibt es Erkenntnisse, in welchen dieser Felder der**



## **Biodiversitätsverlust derzeit am stärksten und der Handlungsdruck zur Erhaltung und Erhöhung der Biodiversität entsprechend am höchsten ist?**

**Nickel:** Die Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt legt fest, dass mit Hilfe von Indikatoren eine zusammenfassende Erfolgskontrolle vorgenommen werden soll. Sie enthält hierfür ein Set von Indikatoren, über deren Entwicklung regelmäßig berichtet wird. Die Ergebnisse des Indikatorenberichts 2014 zeigen, dass die bisher ergriffenen Maßnahmen nicht ausreichen, die Ziele der NBS bis 2020 zu erreichen. Von 13 Indikatoren mit einem konkreten Zielwert liegen die Werte von 11 Indikatoren noch weit oder sehr weit vom Zielbereich entfernt. Das größte Defizit besteht beim zentralen Indikator „Artenvielfalt und Landschaftsqualität“. Dieser Indikator zeigt andauernd einen negativen Trend. Hieraus leitet sich ab, dass der Handlungsdruck in der Agrarlandschaft am größten ist. Entsprechend ist das Handlungsfeld „Äcker und Wiesen“ ein deutlicher Schwerpunkt in der Naturschutz-Offensive 2020.

**NeFo: „Offensive“ ist ein starker Begriff, der Aktion suggeriert. Zur Rolle des BMUB bei der Umsetzung fallen Begriffe wie etwa, die zuständigen Politikressorts zu „drängen“ oder zu „bewegen“ sowie „sich selbst für etwas einzusetzen“. Welche Ansätze, die über die bisher schon angewendeten Möglichkeiten hinausgehen, sind hier vorgesehen?**

**Nickel:** Die bisher angewandten Ansätze waren richtig, wir werden sie weiterverfolgen, vor allem aber intensivieren und fokussieren. Dort, wo wir selbst zuständig sind, werden wir Maßnahmen zügig vorantreiben, um möglichst schnell Erfolge zu haben. In den anderen Bereichen ist es wichtig, alle Akteure einzubinden. National sind das vor allem neben den anderen Ressorts die Umweltministerkonferenz und die entsprechenden Arbeitsgruppen mit den Bundesländern. Im europäischen Kontext gilt es, für unsere Vorstellungen der Neuausrichtung der Agrarpolitik für die nächste Förderperiode zu werben und möglichst viele Unterstützer zu gewinnen – gerade auch in den zuständigen EU-Gremien.

**Nefo: Norman Laws, Politologe an der Leuphana-Universität Lüneburg, hat 2014 im Rahmen des „Politikbarometer zur Biodiversität in Deutschland - Politische Vorfahrt für biologische Vielfalt“ Untersuchungen zur Bedeutung des Themas Biodiversität in den verschiedenen Ressorts der Bundespolitik untersucht hat. Fazit: Biodiversität ist dort (abgesehen von BMUB und BMZ) kein nennenswerter Politik- und Machtfaktor. Das läge unter anderem an institutionellen Schwächen wie etwa der schwachen Stellung der Interministerielle Arbeitsgruppe (IMA) NBS. Sind in der Naturschutzoffensive auch institutionelle Maßnahmen wie die Stärkung der IMA NBS, Personalaufstockung und Fortbildung in den anderen Ressorts vorgesehen?**

**Nickel:** Die IMA-NBS wurde Anfang 2010 installiert und hat die Umsetzung der NBS bisher intensiv unterstützt und koordiniert. Sie hat aber nicht die Aufgabe, selbst für die einzelnen Maßnahmen die Entscheidungen zu treffen. Dies erfolgt in den formellen Ressortabstimmungen zu einzelnen



Maßnahmen. Dabei wird regelmäßig auch die Leitungsebene einbezogen. Insoweit werden die oberen Hierarchieebenen sehr wohl mit diesem Thema befasst. In der IMA werden regelmäßig Aktivitäten der betroffenen Ressorts vorgestellt, das trägt zur Fortbildung bei.

**NeFo: An welche absehbaren Politikprozesse denken Sie, wenn es um das „Drängen“ verantwortlicher Kollegen in den anderen Ressorts geht?**

**Nickel:** Die meisten Maßnahmen in der Naturschutz-Offensive können nicht von einem Ressort allein getroffen werden, sondern erfordern das Einvernehmen im Ressortkreis. Für eine Reihe von Maßnahmen gibt es Konsens, bei anderen müssen noch weitere Diskussionen im Ressortkreis geführt werden, insbesondere bei den Maßnahmen, die die Land- und Forstwirtschaft betreffen. Werben für die dringende Notwendigkeit der Veränderung, für verstärkte Umsetzungsbemühungen und Integration der Naturschutzbelange in andere Politikfelder sind dafür eine wichtige Voraussetzung. Der "große Wurf" ist selten gleich erreichbar; meistens ist eine beharrliche Politik der kleinen Schritte nötig, für die wir viel Geduld brauchen.

**NeFo: Dass gerade in den wichtigen Handlungsfeldern wie Agrar- und Fischereipolitik eine starke Lobby wirksame Politikmaßnahmen verhindert, ist ja kein Geheimnis. Eines der CBD-Ziele mit dem geringsten Erreichungsgrad ist Ziel Nr. 3 zur Abschaffung biodiversitätsschädlicher Subventionen. Die Abschaffung sämtlicher Agrarsubventionen haben Sie sich ja auch für die nächste GAP-Phase in Europa nach 2020 gesetzt. Welche Ansätze sehen Sie, hier die Ziele der Offensive gegen die zu erwartenden Widerstände durchzusetzen?**

**Nickel:** Sicher sind die Maßnahmen zur Umsteuerung in der EU-Agrarpolitik am schwersten zu verwirklichen, sie betreffen ein sehr komplexes Politikfeld. Die Naturschutz-Offensive hat bereits bewirkt, dass eine intensive Diskussion über die aktuelle EU-Agrarpolitik und ihre gesellschaftliche Legitimation begonnen hat. Das Bundesumweltministerium ist führend an dieser Debatte beteiligt und wird seine Vorstellungen in der Bundesregierung, in Bund-Länder-Gremien und in öffentlichen Veranstaltungen einbringen. Dabei erfahren wir nicht nur Widerstände, sondern auch viel Zustimmung und Unterstützung.

**NeFo: Welche Rolle spielt in Ihrem Konzept die Öffentlichkeit? Politikwissenschaftler bescheinigen dem öffentlichen Druck ja die wichtigste Rolle wenn es um Politikwechsel geht.**

**Nickel:** Der öffentliche Druck spielt in der Tat eine ganz wichtige Rolle. Naturschutz liegt nicht im Interesse des Einzelnen, sondern ist ein gesellschaftliches Anliegen, das gesellschaftliche Unterstützung braucht, um sich gegen Individualinteressen durchzusetzen. Die Umsetzung der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt bezieht von Beginn an die Öffentlichkeit mit ein, mit Dialogforen, Internet-Austausch und Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Sehr wichtig ist hier auch die 2011



gestartete UN-Dekade Biologische Vielfalt mit ihren Kommunikationsaktivitäten. Gerade haben wir die Mittel für die UN-Dekade deutlich aufgestockt, wie es in der Naturschutz-Offensive vorgesehen ist. Für das wichtige Thema „Wildnis“ haben wir eine eigene Öffentlichkeitsinitiative gestartet. Wir nutzen auch immer mehr die Kanäle der Social Media zur Information und dem Austausch insbesondere mit jungen Menschen. Öffentlichkeitsarbeit ist maßgeblicher Bestandteil der Umsetzung der Naturschutz-Offensive 2020.

**NeFo: Das Mainstreaming ist das Hauptthema der diesjährigen CBD-Vollversammlung und sogar des High-level Segment Treffens ranghoher Staatenvertreter zu Beginn der Versammlung. Welche Ergebnisse erhoffen Sie sich hier und was kann man erwarten?**

**Nickel:** Das Thema "Mainstreaming", also die Integration der biologischen Vielfalt in alle relevanten Sektoren und Politiken, ist nicht neu. Mainstreaming ist bereits im Strategischen Plan der CBD 2011-2020 insbesondere im strategischen Ziel A „Address the underlying causes of biodiversity loss by mainstreaming biodiversity across government and society“ verankert. Ziel der Bundesregierung und der EU ist es, auf eine Verstärkung der Anstrengungen zur Umsetzung gerade auch in diesem Bereich zu drängen. Denn in vielen Mainstreamingzielen zeigen sich kaum Fortschritte, so z.B. bei Aichi Ziel 3, das dem Abbau biodiversitätsschädlicher Subventionen gewidmet ist. Es muss gelingen, biologische Vielfalt deutlich besser als bisher in alle relevanten Politiken und Wirtschaftssektoren zu integrieren.

Die 13. Vertragstaatenkonferenz und auch das von der mexikanischen Regierung organisierte Ministersegment wird sich insbesondere mit dem Mainstreaming von Biodiversität in die vier Sektoren Landwirtschaft, Forst, Fischerei/Aquakultur sowie Tourismus befassen. Auch wenn diese Sektoren wesentlichen Einfluss auf den Zustand der biologischen Vielfalt haben, muss klargestellt werden, dass weitere Sektoren, wie z.B. Energiewirtschaft, Bergbau, Infrastruktur (Straßenbau), der produzierende Sektor, die Stadt- und Regionalplanung einschließlich dem Meeres- und Küstenbereich zukünftig ebenso adressiert werden müssen. Entsprechende Empfehlungen wurden unter anderem auf Initiative Deutschlands in die Beschlussvorlagen der COP 13 aufgenommen. Wir erwarten, dass sich die Vertragstaatenkonferenz künftig auch mit diesen Sektoren und Planungsbereichen auseinandersetzen wird.

Das Ministersegment soll die sogenannte Cancún-Erklärung verabschieden. Die mexikanische Regierung hat für diese Erklärung einen breit angelegten Meinungsbildungsprozess mit den Vertragsstaaten, der Zivilgesellschaft und den relevanten internationalen Organisationen durchgeführt. Die Cancún-Erklärung spiegelt wider, was weltweiter Konsens in diesem komplexen und schwierigen Bereich ist. Wir erhoffen uns, dass dieser gemeinsame Nenner eine Hilfestellung für Umweltministerien in aller Welt darstellen kann, der ihnen das tägliche schwierige Geschäft des Mainstreaming erleichtert. Mexiko erhofft sich durch die Teilnahme von Ministern, die für die betroffenen Sektoren zuständig sind, einen Grundstein dafür zu legen, dass die Einbeziehung der Biodiversität in Politikentscheidungen zur Selbstverständlichkeit wird.



**NeFo: Die Naturschutzoffensive nennt ja als Ziel auch die Unterstützung der Forschung, konkret sich für ein flächendeckendes bundesweites Monitoring einzusetzen und die Taxonomie zu fördern. Kann das Füllen solcher Wissenslücken Umsetzungsdefiziten entgegenwirken?**

**Nickel:** Um Lücken im Monitoring zu schließen, ist als ein weiterer Baustein die Einführung eines bundesweiten stichprobenbasierten Ökosystemmonitorings vorgesehen. Ziel dieses Monitorings ist es, bundesweite Informationen zur Häufigkeit, Verteilung, flächenmäßiger Ausdehnung sowie zum Zustand und zu Veränderungen von Ökosystemen in und außerhalb von Schutzgebieten in der Gesamtlandschaft bereitzustellen. Diese Daten werden neue Grundlagen zur Bewertung des Zustands schaffen, die in Handlungsempfehlungen zur Behebung von Umsetzungsdefiziten einfließen können. Der Mangel an ausgebildeten Taxonomen erschwert nicht nur die Umsetzung neuer Maßnahmen, sondern er trägt spürbar zu Defiziten bei der laufenden Arbeit der Naturschutzverwaltungen bei.

**NeFo: Welche Rolle für die Forschung sehen Sie darüber hinaus?**

**Nickel:** Es findet sich an vielen Stellen in der Naturschutz-Offensive der Hinweis, dass zur Behebung von Defiziten im Naturschutz zu bestimmten Fragen noch Forschung nötig ist. Deswegen wurden zur Umsetzung der Naturschutz-Offensive bereits eine Reihe von Forschungsprojekten beauftragt, um politikrelevante Fragestellungen zur Naturschutz-Offensive aufzubereiten.

**NeFo: Wie viel Einfluss erwarten Sie sich von wissenschaftlichen Politikberatungsprozessen wie etwa IPBES in dieser Hinsicht? Werden solche Prozesse auf nationalstaatlicher oder gar regionaler Ebene wahr- und ernstgenommen?**

**Nickel:** Ich nehme die Arbeit des IPBES sehr ernst und wir unterstützen die Arbeiten des IPBES nach besten Kräften. Wir haben uns auch im Jahr 2012 sehr gefreut, als die Entscheidung für den Sitz des IPBES-Sekretariates auf Bonn gefallen ist. Aber nicht nur deswegen leistet Deutschland einen erheblichen Beitrag zum Budget des IPBES.

Die Einbeziehung deutscher Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler an den Arbeiten des IPBES ist uns ein großes Anliegen. Daher haben BMUB und BMBF gemeinsam die nationale IPBES Koordinierungsstelle eingerichtet. Die Koordinierungsstelle stellt die Schnittstelle zwischen dem internationalen IPBES Prozess und der deutschen Wissenschaftsgemeinde dar.

**NeFo: Bei den UN-Klimaverhandlungen stehen die Berichte des IPCC, wenn sie neu erscheinen, selbstverständlich im Mittelpunkt. IPBES hat Anfang dieses Jahres seinen ersten Bericht, das Assessment zu Bestäubung und Nahrungssicherung, präsentiert. Spielt das Thema Bestäubung und das Produkt bei der diesjährigen CBD COP eine ähnlich wichtige Rolle?**



**Nickel:** Ich erachte den IPBES-Bericht zu Bestäubern, Bestäubung und Nahrungsmittelproduktion als einen sehr gelungenen und wichtigen Beitrag, der die global sehr prekäre Situation von Bestäubern deutlich aufzeigt und Handlungsoptionen darstellt. Daher haben wir uns auch dazu entschlossen, die Kernbotschaften des Berichtes ins Deutsche übersetzen zu lassen. Damit erleichtern wir interessierten Personen aller Ebenen aus Politik, Wissenschaft und der Zivilgesellschaft eine Befassung mit den Ergebnissen des Berichtes.

Selbstverständlich steht der Bericht des IPBES zu Bestäubern, Bestäubung und Nahrungsmittelproduktion auf der Tagesordnung der 13. Vertragstaatenkonferenz. Es ist mir ein Anliegen, die Bedeutung von IPBES für die CBD insgesamt zu stärken und eine angemessene Würdigung der ersten fertiggestellten IPBES-Berichte durch die CBD herbeizuführen. Durch unseren Einsatz konnte in mehreren Beschlussempfehlungen für die 13. Vertragstaatenkonferenz ein deutlicher Bezug zu den laufenden und bereits abgeschlossenen Arbeiten des IPBES hergestellt werden.

### **NeFo: Wie sehen Sie das künftige Zusammenwirken von CBD und IPBES?**

**Nickel:** Es muss außer Frage stehen, dass sich die für 2020 anstehende finale Evaluierung der Umsetzung des Strategischen Plans der CBD auf die Berichte des IPBES und insbesondere auf den mit Spannung erwarteten globalen Bericht zum Zustand der weltweiten Biodiversität des IPBES stützt. Daher war es für uns sehr wichtig, bei der 4. Plenumsitzung von IPBES in Kuala Lumpur im Februar dieses Jahres den globalen Bericht des IPBES auf den Weg zu bringen. Durch seine Fertigstellung 2018 soll eine fundierte Basis zum Zustand der globalen biologischen Vielfalt geschaffen werden, welche für die Analyse der Zielerreichung des Strategischen Plans der CBD herangezogen werden kann.

Zudem sollte die 13. Vertragstaatenkonferenz ihr wissenschaftlich technisches Nebenorgan (SBSTTA) beauftragen, mögliche Themen und Inhalte für ein zweites IPBES-Arbeitsprogramm nach 2018 zu identifizieren und der 14. Vertragstaatenkonferenz einen entsprechenden Beschlussvorschlag vorzulegen. Dadurch soll eine enge Verknüpfung der Arbeit des IPBES und der CBD gelingen, die sich unter anderem an den Bedürfnissen der CBD orientiert.

*Das Interview führte Sebastian Tilch*

## **IMPRESSUM**

Das Netzwerk-Forum zur Biodiversitätsforschung Deutschland (NeFo) ist ein Projekt gefördert durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). Das Projekt wird maßgeblich durchgeführt vom Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ Leipzig und dem Museum für Naturkunde Berlin (MfN). Weitere Informationen und Hinweise zum NeFo-Projekt und Team unter [www.biodiversity.de](http://www.biodiversity.de).