



## Die letzte Chance, das Artensterben zu stoppen?

Forderungen an die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP) und den Mehrjährigen Finanzrahmen der EU (MFR) nach 2020

Um die Artenvielfalt und damit eine wesentliche Grundlage für gutes Leben und Wirtschaften in Europa zu sichern, müssen sich die Bundesregierung und alle deutschen Mitglieder des Europäischen Parlaments auf EU-Ebene aktiv für folgende Prioritäten einsetzen:

- 1. Biodiversitätsmaßnahmen ausreichend fördern – Artenvielfalt retten:**  
Zweckbindung von 15 Milliarden Euro jährlich für Naturschutzleistungen von Landwirten.
- 2. Steuergelder optimal einsetzen für die Natur:**  
Federführung der Naturschutzbehörden bei der Ausgestaltung von Förderprogrammen.
- 3. Stopp von umweltschädlichen Subventionen:**  
Nachhaltigen Umbau der Landwirtschaft fördern anstatt zerstörerischer Intensivierung.
- 4. Keine Blankoschecks aus der GAP:**  
Klare EU-weite Umweltstandards und Sanktionsmöglichkeiten für die Europäische Kommission.

Nur wenn diese Punkte auf EU-Ebene durchgesetzt werden, hat Deutschland eine Chance, seinen rechtlichen Verpflichtungen unter den Naturschutzrichtlinien nachzukommen und Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshofs zu vermeiden. Außerdem sind die derzeitigen Verhandlungen zur GAP die wohl letzte Chance, um die notwendige nachhaltige Transformation der Landwirtschaft mit öffentlich akzeptierter Förderung zu steuern und sozial abzufedern.

Die aktuelle Reform des EU-Finanzrahmens und der Agrarpolitik bietet zugleich die Möglichkeit, die Europäische Union dort zu stärken, wo Bürgerinnen und Bürger besonders viel von ihr erwarten: Beim Schutz ihres direkten Lebensumfelds sowie einer hochwertigen, gesunden und fair erzeugten Ernährung.

### **Kein Wohlstand ohne Artenvielfalt**

Erhalt und Wiederherstellung der biologischen Vielfalt sind unabdingbar für ein gutes Leben in Deutschland, Europa und weltweit. Der vielfach dokumentierte dramatische Rückgang an Tier- und Pflanzenarten in Zahl und Vielfalt bedroht Ernährung, Gesundheit, Wirtschaft und Wohlstand. Die Zerstörung und Verarmung von Lebensräumen und ganzen Ökosystemen verstärkt zudem die Klimakrise. Die Belastungsgrenzen des Planeten sind überschritten. Deutschland wird seine internationalen Verpflichtungen zum Erhalt der Biodiversität sowie die Rechtspflichten unter den EU-Naturschutzrichtlinien (Fauna-Flora-Habitat- sowie Vogelschutzrichtlinie) nur mit einer deutlichen Aufstockung der EU-Naturschutzförderung erfüllen können.

### **Deutschland fehlt fast eine Milliarde Euro im Jahr für seine Naturschutzverpflichtungen**

Die Bundesregierung hat den Mindestbedarf für die Erfüllung der EU-Naturschutzpflichten pro Jahr auf 1,4 Mrd. EUR beziffert. Doch bisher werden nur rund 500 Millionen EUR ausgegeben, davon rund 70 Prozent über EU-Programme (Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage von Bündnis90/Die Grünen am 28.05.2018, 5/223).

Ganz besonders fehlt es an Geld, um Landwirtinnen und Landwirte für Naturschutzmaßnahmen zu bezahlen. Ohne solche Anreize lohnen sich die Anlage und der Erhalt von wichtigen Landschaftselementen, Feuchtwiesen oder Blühstreifen für die Betriebe nicht. Gleichzeitig ist es erwiesen, dass eine attraktive Förderung solcher Maßnahmen schnell die Bestände von Feldvögeln und Insekten erhöhen kann. Damit wird gleichzeitig die Akzeptanz der Landwirtschaft gestärkt. Daher ist eine Neustrukturierung der Mittel in der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) zwingend erforderlich.

Auf EU-Ebene schätzen Umweltverbände den Finanzbedarf für den Naturschutz auf 20 Mrd. EUR pro Jahr und fordern, dass davon 15 Mrd. EUR über die Gemeinsame Agrarpolitik abgedeckt werden. Hierfür muss diese Summe rechtsverbindlich zweckgebunden werden. Bei einem GAP-Budget von knapp 60 Mrd. EUR jährlich ist eine derartige Zweckbindung von Mitteln mehr als vertretbar. Denn hierdurch würde eine Vielzahl von positiven Effekten für Landwirtschaft und ländlichen Raum erzielt. Zudem beziffert die Europäische Kommission den erwarteten volkswirtschaftlichen Nutzen einer vollständigen Umsetzung der Naturschutzrichtlinien auf 200-300 Mrd. EUR jährlich.

### **Die Vorschläge der EU-Kommission sind völlig unzureichend**

Trotz einer erdrückenden Zahl von anderslautenden fachlichen Bewertungen und einem klaren Votum in der EU-Bürgerbefragung aus dem Jahr 2017 zur Zukunft der GAP hat sich die Europäische Kommission entschieden, am hochgradig ineffizienten und im Ergebnis umweltschädlichen System der pauschalen Flächenprämien festzuhalten. Zusätzlich schlägt sie vor, die sogenannte „Zweite Säule“, also den einzigen Bereich der GAP, in dem Leistung statt Fläche belohnt wird, überproportional zu kürzen.

Zwar sollen die Grundanforderungen für den Erhalt von Zahlungen aus Umweltsicht geringfügig verschärft werden (durch Überführung des bisherigen „Greenings“ in die Grundanforderungen), die genaue Ausgestaltung wird jedoch – ebenso wie darüber hinausgehende Förderung in beiden Säulen – fast vollständig dem Belieben der Mitgliedstaaten überlassen. Es fehlen konkrete EU-weite Umweltstandards und Mindestbudgets ebenso wie aussagekräftige Erfolgsindikatoren und Sanktionsmechanismen. Sollten die EU-Regierungen und das Europäische Parlament die Bestimmungen sogar noch weiter aushöhlen, drohen weitreichende „Blankoschecks“ an die Mitgliedstaaten. Dies wird unausweichlich zu einem Wettbewerb um die niedrigsten Umwelt- und Tierwohlstandards führen, den gerade die deutsche Landwirtschaft im Binnenmarkt niemals gewinnen kann.

## **Kernforderungen an eine naturverträgliche EU-Agrarpolitik**

Die Bundesregierung und die Mitglieder des Europäischen Parlaments müssen sich daher aktiv und offensiv für folgende Punkte einsetzen, damit die Gemeinsame Agrarpolitik wieder gesellschaftlich akzeptiert und naturverträglich wird. Nur dann gibt es eine Chance, dass Deutschland und die EU ihre globalen Nachhaltigkeitsziele erfüllen und den erforderlichen Wandel der Landwirtschaft sozialverträglich und ökologisch steuern können.

## 1. Biodiversitätsmaßnahmen ausreichend fördern – Artenvielfalt retten:

Zweckbindung von 15 Milliarden Euro jährlich für Naturschutzleistungen von Landwirten

- a. **Rechtsverbindliche Zweckbindung von 15 Mrd. EUR jährlich für die Naturschutzförderung.** Um das GAP-Ziel des Biodiversitätsschutzes zu erfüllen und faire Bedingungen im Binnenmarkt zu garantieren, muss dies verbindlich auf EU-Ebene im Rechtstext festgeschrieben werden. Dieses Budget kann sich je nach Mitgliedstaat aus Mitteln der Ersten sowie der Zweiten Säule zusammensetzen. Die Kommission muss dabei sicherstellen, dass Quantität und Qualität der Förderung jeweils dem fachlich begründeten Bedarf an Naturschutzförderung entspricht.
- b. **Die** (über die Grundanforderungen hinausgehenden) **„Eco-Schemes“** **müssen verpflichtend sein für Mitgliedstaaten und mindestens 50 % des Budgets der Ersten Säule erhalten.** Im derzeitigen Vorschlag fehlt jegliches Mindestbudget.
- c. **Die Eco-Schemes sind eine Chance**, landwirtschaftliche Betriebe für konkrete gesellschaftliche Leistungen in den Bereichen Umwelt, Klima und Biodiversität jährlich gezielt und attraktiv zu honorieren. Und dies nicht nur via kostendeckende Maßnahmen, auch mit Anreizen. **Verpflichtend für die Mitgliedstaaten muss das Angebot einer „Space for Nature“ Prämie (als Eco-Scheme) sein**, die den Wert nutzungsfreier Betriebsflächen für Insekten und Vögel einkommenswirksam honoriert.
- d. **50 % des kompletten Budgets der Zweiten Säule** (und nicht nur 30 %, wie von der EU-Kommission vorgeschlagen), **müssen** von den Mitgliedstaaten **für die Finanzierung von Umwelt- und Klimamaßnahmen genutzt werden.**
- e. Auch **in der Zweiten Säule** muss **eine einkommenswirksame Förderung** (Anreizkomponente) ermöglicht werden.
- f. **Die Mitgliedstaaten müssen die Möglichkeit haben, das Budget der Ersten in Gänze in die Zweite Säule umzuschichten** (und nicht beschränkt auf 15 + 15 %, wie von der Kommission vorgeschlagen). Eine Umschichtung von der Zweiten in die Erste Säule darf (im Gegensatz zum Kommissionsvorschlag) nicht mehr möglich sein.
- g. **Zwei Prozent des Budgets eines jeden Agrarumweltprogramms muss für ein unabhängiges wissenschaftliches Monitoring festgeschrieben werden.** Nur so lässt sich garantieren, dass die Maßnahmen die beabsichtigten Ergebnisse liefern. Die Ausgaben müssen auch im Hinblick auf den ermittelten Bedarf vorab gerechtfertigt und mit wissenschaftlichen Nachweisen belegt werden. Die Systeme müssen auf konkreten Umweltschutzergebnissen oder auf konkreten Emissionssenkungen basieren und nicht auf Effizienzsteigerungen, die nachweislich die Ressourcennutzung erhöhen (und daher eher zu den wirtschaftlichen als zu den Umweltzielen gehören sollten).





## 2. Steuergelder optimal einsetzen für die Natur:

Federführung der Naturschutzbehörden bei der Ausgestaltung von Förderprogrammen.

Nur mit einer ausreichenden fachlich begründeten Interventionslogik sowie durch das Einvernehmen der entsprechenden Naturschutzbehörden ist eine effiziente und wirksame Förderung möglich, die dem Ziel der Umsetzung der EU-Naturschutzrichtlinien direkt dienlich ist.

- a. Eine Verpflichtung für die Mitgliedstaaten, in den nationalen GAP-Strategieplänen deren **Konsistenz mit den (gemäß Art. 8 Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie zu erstellenden) Prioritären Aktionsrahmen für Natura 2000 (PAFs)** zu gewährleisten, sowie die Verpflichtung für die EU-Kommission, diese Konsistenz zur Voraussetzung für die Genehmigung der Strategiepläne zu machen. Der EU-Kommission muss ferner die Möglichkeit eingeräumt werden, bei Nichtbeachtung der PAFs Fördergelder zurückzuhalten bzw. Änderungen der Maßnahmen einzufordern.
- b. **Die Festlegung aussagekräftiger Biodiversitätsindikatoren für die GAP auf EU-Ebene.** Die reine Erfolgskontrolle anhand des Flächenanteils von Naturschutzmaßnahmen ist völlig unzureichend. Stattdessen muss es EU-weit zumindest einen „Ergebnis-indikator“ (result-indicator) geben, der Anteil und Budgetvolumen der in Kraft gesetzten Fördermaßnahmen beschreibt, die **im Einklang mit dem PAF** des jeweiligen Mitgliedstaats bzw. Bundeslands stehen sowie naturschutzfachlich nachweislich wirksam für die jeweilige Zielart bzw. den Ziellebensraumtyp sind.
- c. **Das verpflichtende Einvernehmen der Umwelt- und Naturschutzressorts der Mitgliedstaaten und der EU-Kommission** bei der Entwicklung, Verabschiedung, Genehmigung und Umsetzung der GAP-Strategien auf allen relevanten Ebenen. Dazu gehören auch Kompetenzen der EU-Kommission (Generaldirektion Umwelt) für die Einforderung von Korrekturen, die nur teilweise Genehmigung von GAP-Strategien der Mitgliedstaaten und nötigenfalls Sanktionen, die auch das Zurückhalten bzw. -fordern von Geldern einschließen.
- d. Die **qualifizierte Mitwirkung und aktive Beteiligung der Umwelt- und Naturschutzverbände** auf allen relevanten Ebenen ist notwendig.

### 3. Stopp von umweltschädlichen Subventionen:

Nachhaltigen Umbau der Landwirtschaft fördern anstatt zerstörerischer Intensivierung.

Insbesondere die Direktzahlungen, aber auch viele Fördermaßnahmen der Zweiten Säule führen derzeit nicht nur zu einer Verschwendung von Steuergeldern, sondern auch direkt oder indirekt zu massiven Umweltschäden. Dies muss auch im Hinblick auf internationale Verpflichtungen zum Abbau umweltschädlicher Subventionen und Anreize umgehend beendet werden.

- a. **Beendigung der pauschalen Flächenprämien.** Die rein flächenbasierten Direktzahlungen sind nach Ansicht vieler Wissenschaftler sowie anerkannter Institutionen wie der Weltbank oder des Europäischen Rechnungshofs hochgradig ineffizient. Sie sind kein zielgerichtetes Instrument für den Erhalt bäuerlicher Strukturen, da sie nicht an Einkommen und Vermögen, sondern an die Fläche von Betrieben gebunden sind und zu einem großen Teil an Grundbesitzer weitergereicht werden. Gleichzeitig blockieren sie die notwendigen Mittel für die nachhaltige Transformation des Agrar- und Ernährungssystems, die mit Anreizen und Investitionshilfen „sozialverträglich“ durchgeführt werden könnte.
- b. **Gekoppelte Zahlungen abschaffen.** Diese führen oft zu Marktverzerrungen und schaffen Anreize zur Überproduktion und zu umweltschädlicher Intensivierung. Der Vorschlag der Kommission einer Ausweitung von gekoppelten Zahlungen ist abzulehnen.
- c. **Umweltkriterien für Investitionshilfen einführen.** Die Förderung von Maßnahmen zur Intensivierung der Produktion ist zu beenden bzw. mit ausreichenden Umweltstandards zu versehen. Der Kommissionsvorschlag sieht dagegen die Streichung solcher Standards vor, zum Beispiel im Bereich von Bewässerungsmaßnahmen. Die künftige GAP sollte Investitionshilfen ganz auf die Umstellung auf nachhaltige Bewirtschaftung und deren Vermarktung konzentrieren.
- d. **Keine Finanzierung von Versicherungen mit Steuermitteln.** Instrumente zum „**Risikomanagement**“ dürfen keine Anreize für risikoreiche Produktionsmethoden bieten, sondern müssen notwendige Anpassungen an Herausforderungen wie etwa dem Klimawandel unterstützen. Versicherungslösungen führen zudem zu einem Abfluss von Mitteln aus der GAP und dem Landwirtschaftssektor in die Finanz- und Versicherungsbranche.
- e. **Einkommenshilfen für Betriebe in „benachteiligten Gebiete“ sollten künftig aus der Ersten Säule heraus finanziert werden.** Wie von der Kommission vorgeschlagen, dürfen sie keinesfalls mehr als Umwelt- oder Klimamaßnahmen in der Zweiten Säule angerechnet werden.
- f. Öffentliche Gelder sollten nicht für die Förderung **industrieller Landwirtschaft** verwendet werden, die maßgeblich zur Emission von Treibhausgasen und Schadstoffen beiträgt. Unterstützung soll nur Landwirten gewährt werden, die eine an die eigene Fläche angepasste Tierhaltung betreiben und auf den Import von Futtermitteln verzichten.





#### 4. Keine Blankoschecks aus der GAP:

Klare EU-weite Umweltstandards und Sanktionsmöglichkeiten für die Europäische Kommission.

Die geplanten Freiheiten für die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der GAP würden zu einem Rennen um die niedrigsten Umweltstandards in Europa führen. Diesen Wettlauf könnten gerade deutsche Landwirte nie gewinnen – und die Schäden für unsere Lebensgrundlagen wären enorm. Deshalb muss ein starker Rechtsrahmen auf EU-Ebene ein- und konsequent durchgesetzt werden.

- a. **Verhindern von umweltschädlichen Subventionen durch verschärfte Grundanforderungen für Zahlungsempfänger („erweiterte Konditionalität“).** Zum einen muss die Einhaltung von rechtlichen Standards gewährleistet sein, insbesondere aller EU-Rechtsrahmen im Bereich Natur-, Umwelt-, Klima-, Verbraucher- und Tierschutz. Darüber hinaus müssen die Elemente des gegenwärtigen „Greenings“ in verschärfter Form Teil der Konditionalität werden. Dies schließt einen Anteil von 10 % Ökologischen Vorrangflächen, den wirksamen Schutz von Grünland, Moor- und Feuchtgebieten sowie eine Basisfruchtfolge ein.
- b. **Stärkung der Kompetenzen und Ressourcen der Generaldirektion Umwelt der Europäischen Kommission** bei der Genehmigung der nationalen GAP-Strategien. Nur nach ausreichender Prüfung auf ihre Umweltverträglichkeit und bei Sicherstellung einer ausreichenden und zielgerichteten Naturschutzförderung sollten die Strategien genehmigt werden. Eine nur teilweise Genehmigung muss ebenso möglich sein wie die Einbehaltung von Geldern im Falle von Verstößen.
- c. **Aufbau von Kapazitäten in den Mitgliedstaaten zur wirksamen Bekämpfung von illegalen Aktivitäten.** Die Zerstörung oder Schädigung von geschützten Lebensräumen und Arten, die Verschmutzung von Gewässern und andere Verstöße gegen den Rechtsrahmen oder die Grundanforderung müssen von den Behörden stärker verfolgt und mit abschreckenden Strafen versehen werden.
- d. Statt kleinste administrative Unregelmäßigkeiten zu kontrollieren und zu ahnden (z. B. die Breite von Hecken oder fehlende Ohrmarken bei extensiver Tierhaltung) sollte ein System ermöglicht werden, das **systematischen und großflächigen Betrug, gerade im Zusammenhang mit Umweltzerstörung**, aufdeckt und sanktioniert.
- e. **Vor-Ort-Kontrollen erscheinen weiterhin erforderlich**, um die Erfüllung von Grundanforderungen sicherzustellen. Das große Potential von Vereinfachungen, zum Beispiel durch Fernerkundung oder Kollektivsysteme wie in den Niederlanden praktiziert, sollte jedoch verstärkt ausgeschöpft werden.

**Kontakt:** **Angelika Lischka**, NABU-Agrarpolitikexpertin  
Angelika.Lischka@NABU.de, Tel.: +49 302849841627  
**Trees Robijns**, NABU-Agrarpolitikexpertin  
Trees.Robijns@NABU.de, Tel.: +49 302849841643

