

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Steffi Lemke, Harald Ebner, Matthias Gastel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/22391 –

Fehlende Finanzierung für den Naturschutz

Vorbemerkung der Fragesteller

Der Zustand unserer Natur ist nach Ansicht der Fragestellerinnen und Fragesteller schlecht: Die Rote Liste der bedrohten Tier- und Pflanzenarten wird länger und länger (vgl. WWF, 2020 via <https://www.wwf.de/themen-projekte/weitere-artenschutzthemen/rote-liste-gefaehrder-arten/>). Der Weltbiodiversitätsrat IPBES geht davon aus, dass 1 Million Tier- und Pflanzenarten in den nächsten Jahrzehnten vom Aussterben bedroht sein werden und rief in seinem Bericht zum Zustand der Natur von Mai 2019 die Weltgemeinschaft auf, das Artensterben als globale Bedrohung analog zur Klimakrise endlich ernst zu nehmen (vgl. IPBES, 2019 via <https://ipbes.net/global-assessment>). Im Rahmen des Internationalen Übereinkommens über die biologische Vielfalt (CBD) haben sich die EU und Deutschland verpflichtet, dem Verlust an Biodiversität bis 2020 Einhalt zu gebieten (vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) via <https://www.bmu.de/themen/naturbiologische-vielfalt-arten/naturschutz-biologische-vielfalt/biologische-vielfalt-international/uebereinkommen-ueber-die-biologische-vielfalt/>). Die finanziellen Mittel für Naturschutz in Deutschland sind jedoch unzureichend, das zeigen verschiedene Studien (https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2008_2012/2009_11_Stellung_14_GAP.html). Die Bundesregierung antwortete auf die Schriftliche Frage 105 der Abgeordneten Steffi Lemke auf Bundestagsdrucksache 19/2419, dass knapp 900 Mio. Euro für die Umsetzung der EU-Naturschutzrichtlinien in Deutschland fehlen.

1. Welche Kostenschätzungen für Natura 2000 und die Umsetzung der EU-Naturschutzrichtlinien liegen der Bundesregierung für die einzelnen Bundesländer und Deutschland insgesamt vor (bitte mit konkrete Kostenschätzungen aufführen)?
2. Wie schätzt die Bundesregierung das gegenwärtige Finanzierungsdefizit für die Umsetzung der EU-Naturschutzrichtlinien in Deutschland ein (bitte mit Zahlen, aufgeschlüsselt separat für den terrestrischen und den marinen Bereich, zum Bedarf und zu aktuell zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln mit Angabe der Quellen (ins. EU-Förderung) untermauern)?

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit vom 6. Oktober 2020 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

3. Welche Fortschritte hat die Bundesregierung seit Mai 2018 beim Schließen der bestätigten Finanzierungslücke von knapp 900 Mio. Euro für Natura 2000 und andere Maßnahmen zum Erhalt der Biodiversität erzielt?

Die Fragen 1 bis 3 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Der künftige Finanzbedarf zur Umsetzung der EU-Naturschutzrichtlinien im Zeitraum 2021 bis 2027 in Deutschland wird auf insgesamt 1,33 bis 1,55 Mrd. Euro pro Jahr geschätzt. Hierin enthalten ist auch der Finanzbedarf für Meeres- und Küstengewässer, der auf jährlich 48,25 Mio. Euro geschätzt wird. Kostenschätzungen der einzelnen Länder liegen dem Bund nicht vor.

Abschätzungen zu den verfügbaren Finanzmitteln in Deutschland belaufen sich auf ca. 570 Mio. Euro pro Jahr; Details zu EU-Förderprogrammen, nationalen Programmen/Mitteln und zum Gesamtwert enthält die folgende Tabelle.

EU-Finanzierung und nationale Finanzierung des Natura 2000-Netzes und anderer Naturschutzmaßnahmen in Deutschland im Zeitraum 2014-2020; in Mio. Euro					
ohne Personalkosten in der öffentlichen Verwaltung sowie Ausgaben von Umweltverbänden, Privatwirtschaft und Wissenschaft;					
Quellen: Prioritärer Aktionsrahmen (PAF) für Natura 2000 in Deutschland für den Zeitraum 2021 bis 2027 (September 2020); Aktualisierung für Wildnisfonds (gemäß Haushaltsanmeldungen) und für GAK (siehe Erläuterungen unten)					
A. EU-Förderprogramme (EU-Mittel + nationale Kofinanzierung)		davon:	Länder	EU	Gesamt pro Jahr
ELER	2268,7		567,2	1701,5	324,1
EFRE	217,6		89,2	128,4	31,1
EMFF	20,8		5,4	15,4	3,0
LIFE	147,0		63,0	84,0	21,0
		Zwischen-Summe:	724,8	1929,3	
A. Summe EU-Förderprogramme	2.654,1		2654,1		379,2
B. Nationale Programme, Stiftungen		davon:	Eigenanteil, Drittmittel	Bund	Gesamt pro Jahr
chance.natur (Bund)	130,9		32,9	98,0	18,7
Bundesprogramm Biologische Vielfalt	206,8		51,7	155,1	29,5
GAK: Investiver Naturschutz und Vertragsnaturschutz (für 2017 bis 2020)	138,8		55,3	83,0	34,6
Länder-Naturschutzprogramme	469,0		469,0	0,0	67,0
Bund: Wildnisfonds (2019 bis 2020)	30,0		0	30,0	20,0
Deutsche Bundesstiftung Umwelt	46,9		0,0	46,9	6,7
Länder-Stiftungen	92,4		92,4	0,0	13,2
		Zwischen-Summe:	701,3	413,0	
B. Summe Nationale Programme, Stiftungen	1.114,3		1.114,3		189,7
C. Gesamtsumme der verfügbaren Mittel					
a) für 2014-2020 gesamt (EU + national)		3.768,4		rd. 3,8 Mrd. Euro	
b) pro Jahr (EU + national; jährlicher Durchschnittswert)		568,9		rd. 570 Mio. Euro, davon EU-Förderung 70 % (ELER: 60 %)	

Legende/Erläuterungen zur Tabelle:

- Die jährlichen Werte sind meist durchschnittliche Werte für die Jahre 2014 bis 2020; nur bei GAK und Wildnisfonds sind es kürzere Zeiträume.
- GAK-Zahlen leiten sich von den Mittelanmeldungen der Länder für die Jahre 2017 bis 2020 ab. Zum Jahr 2017 wurde der Förderungsgrundsatz „Nicht-produktiver investiver Naturschutz“ und zum Jahr 2018 der Förderungsgrundsatz „Vertragsnaturschutz“ vom Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz beschlossen und in den GAK-Rahmenplan aufgenommen. Für die Maßnahme „Nicht-produktiver investiver Naturschutz“ wurden für den Zeitraum 2017 bis 2020 insgesamt rund 111,2 Mio. Euro Bundes- und Landesmittel angemeldet, für die Maßnahme „Vertragsnaturschutz“ für den Zeitraum 2018 bis 2020 insgesamt rund 27,1 Mio. Euro. Wildnisfonds (Bundeshaushalt): 10 Mio. Euro in 2019; 20 Mio. Euro ab 2020 (Haushaltsanmeldung)
- ELER: Die hier angegebenen Zahlen zu den ELER-Mitteln, die speziell auf die betreffenden Maßnahmen entfallen, entstammen der Studie „Ermittlung des geplanten finanziellen Umfangs von Naturschutzmaßnahmen im Rahmen der ELER-Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums 2014-2020“, Horlitz et al., 2018.

Auch wenn es gewisse Unterschiede bei den Berechnungsgrundlagen für den Finanzbedarf von Natura 2000 und die Abschätzung der verfügbaren Mittel in Deutschland gibt, verdeutlichen die Größenordnungen, dass es in Deutschland eine deutliche Finanzierungslücke bei der Umsetzung der EU-Naturschutzrichtlinien gibt.

Die Bundesregierung hat sich bei den Verhandlungen zum künftigen Mehrjährigen Finanzrahmen der EU dafür eingesetzt, die Naturschutzfinanzierung zu verbessern und die im Koalitionsvertrag vorgesehene bedarfsgerechte Finanzierung für die Natura 2000-Umsetzung in den jeweiligen EU-Fachpolitiken zu berücksichtigen. Dies gilt auch für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP), zumal die GAP die Leistungen der Landwirtschaft zum Schutz der Umwelt, der Biodiversität, des Klimas und der natürlichen Ressourcen künftig besser honorieren soll.

Der EU-weite Finanzierungsbedarf zur Umsetzung der neuen EU-Biodiversitätsstrategie für das Jahr 2030 liegt mit mindestens 20 Mrd. Euro pro Jahr (gemäß Schätzung der Europäischen Kommission in der Strategie) deutlich höher als die bisherigen Natura 2000-Kostenschätzungen und die im EU-Haushalt 2020 verfügbaren EU-Mittel für Biodiversität von rund 13,5 Mrd. Euro (gemäß „biodiversity tracking“ im Entwurf der Europäischen Kommission für den EU-Haushalt 2020). Insofern ist eine grundlegende Verbesserung der EU-Naturschutzfinanzierung von essentieller Bedeutung.

Auf nationaler Ebene konnte der Bund in den letzten Jahren einige Verbesserungen für die Naturschutzfinanzierung über die Natura 2000-Umsetzung hinaus erreichen, insbesondere für den Insektenschutz, die Stadtnatur sowie das Thema Wildnis:

- Die Mittel für das Bundesprogramm Biologische Vielfalt wurden in den letzten Jahren kontinuierlich erhöht: von ursprünglich 15 Mio. Euro (jeweils von 2011 bis 2015) auf 18 Mio. Euro (2016), 20 Mio. Euro (2017), 25 Mio. Euro (2018), 32,1 Mio. Euro (2019) und 44,95 Mio. Euro (2020); geplant ist zudem die Schaffung eines neuen Förderschwerpunktes „Stadtnatur“.
- Im Juli 2019 wurde ein neuer Wildnisfonds mit einem Fördervolumen von 10 Millionen Euro aufgelegt; seit dem Jahr 2020 stehen 20 Mio. Euro pro Jahr zur Verfügung.
- In der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) wurden für den Naturschutz neue Fördermöglichkeiten geschaffen.

Darüber hinaus wurde im Jahr 2020 im Rahmen der Umsetzung des Aktionsprogramms Insektenschutz der Bundesregierung der Sonderrahmenplan „Maßnahmen zum Insektenschutz in der Agrarlandschaft“ in der GAK eingerichtet. Im Jahr 2020 stellt der Bund über diesen Sonderrahmenplan 50 Mio. Euro zur Verfügung. Zusammen mit den Landesmitteln belaufen sich die über diesen Sonderrahmenplan zur Verfügung stehenden Mittel allein im Jahr 2020 damit auf ca. 83 Mio. Euro.

- Der Bund wird darüber hinaus ab dem Jahr 2020 Mittel in Höhe von jährlich 25 Mio. Euro für den Insektenschutz in den einschlägigen Bundesförderprogrammen bereitstellen.

4. Wie plant die Bundesregierung diese Finanzierungslücke über Reformen der Agrarpolitik zu schließen oder zu verkleinern?

Inwieweit würde eine volle Ausschöpfung der möglichen Umschichtung von 25 Prozent von der 1. in die 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP), wie vom Europäischen Rat kürzlich beschlossen, diese Ziele unterstützen?

Die GAP hat die Aufgabe, zur Erreichung verschiedener Ziele beizutragen, darunter die Stabilisierung der Einkommen der in der Landwirtschaft Tätigen, die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, die Entwicklung der ländlichen Räume oder die Verbesserung des Umwelt- und Ressourcenschutzes. Damit trägt die GAP auch zur Finanzierung des Naturschutzes bei; mehr als die Hälfte aller Naturschutzmittel in Deutschland entstammen der 2. Säule der EU-Agrarpolitik (Vertragsnaturschutz etc.). Die Bundesregierung setzt sich für ein höheres Umweltambitionsniveau in der zukünftigen GAP ein. Dazu soll die GAP nach dem Jahr 2020 die Leistungen der Landwirtschaft zum Schutz der Umwelt, der Biodiversität, des Klimas und der natürlichen Ressourcen künftig besser honorieren. Ob und falls ja, inwieweit eine Umschichtung von der 1. in die 2. Säule der GAP diesem Ziel dienlich ist, kann nur in der Gesamtschau der „Grünen Architektur“ der GAP – bestehend aus Konditionalität und Ökoregelungen der ersten Säule sowie den Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen der 2. Säule – entschieden werden. Auf europäischer und nationaler Ebene sind die Überlegungen und Verhandlungen dazu noch nicht abgeschlossen.

5. Hält die Bundesregierung an ihrem im Koalitionsvertrag vereinbarten Ziel fest, sich bei der Finanzierung von Naturschutz am Bedarf für die Umsetzung von Natura 2000 zu orientieren (vgl. Koalitionsvertrag 2018, S. 139 via <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/656734/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>, „Wir werden uns in der EU für mehr Mittel für den Naturschutz, die sich am Bedarf von Natura 2000 orientieren einsetzen“)?

Welche Fortschritte hat die Bundesregierung seither erzielt, um die derzeitige Finanzierungslücke zu schließen?

Auf die Antwort zu den Fragen 1 bis 3 wird verwiesen.

6. Wie sollen nach Auffassung der Bundesregierung die GAP-Mittel für die Jahre 2021 und 2022, die von der EU-Kommission zugewiesen werden, sobald auf europäischer Ebene die Übergangsverordnung zum Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) beschlossen sein wird, verwendet werden, und wird hier von der Bundesregierung auch angesichts der Volksbegehren für Artenschutz in verschiedenen Bundesländern ein Schwerpunkt zur Förderung der Biodiversität gesetzt werden?

Über den Einsatz der ihnen zustehenden ELER-Mittel entscheiden die Länder.

Derzeit ist noch nicht über einen zweijährigen Übergangszeitraum (2021 bis 2022) für die GAP und damit auch für den ELER entschieden. Die Europäische Kommission hält bislang an einem einjährigen Übergangszeitraum fest.

7. Von welchem Zeitbedarf geht die Bundesregierung für die Erstellung der von Bundesministerin für Ernährung und Landwirtschaft Julia Klöckner geforderten Folgenabschätzungen und Szenarien hinsichtlich der Umsetzung der Farm-to-Fork-Strategie der EU-Kommission aus (vgl. <https://www.agrarheute.com/politik/kloeckner-viel-farm-wenig-fork-eu-agrarpolitik-569074>), und welche Leitfragen sollten nach Vorstellung der Bundesregierung diesen Evaluationen zugrunde liegen?

Durch die Farm-to-Fork-Strategie selbst werden keine neuen Regelungen eingeführt. Dies soll bei der Umsetzung des zur Strategie vorgelegten Aktionsplans in den kommenden Jahren erfolgen (2021 bis 2024). Zunächst ist vorgesehen, im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft Schlussfolgerungen zu verabschieden, die derzeit mit den Mitgliedstaaten abgestimmt werden und Grundlage der Leitfragen für die Folgeabschätzungen zu den jeweiligen Regelungsbereichen der Strategie bilden werden.

8. Welche Strategie verfolgt die Bundesregierung, um Vertragsverletzungsverfahren zu den EU-Naturschutzrichtlinien wegen Unterfinanzierung ausbleibender Maßnahmen abzuwenden?

Auf die Antwort zu den Fragen 1 bis 3 wird verwiesen.

9. Welche Höhe von Strafzahlungen gegen Deutschland ist nach Kenntnis der Bundesregierung in den Vertragsverletzungsverfahren im Bereich der Umsetzung der EU-Naturschutzrichtlinien möglich?

Von welchen Zahlungen geht die Bundesregierung aus?

Zu finanziellen Sanktionen gegen Deutschland würde es nur kommen, wenn die Europäische Kommission in einem Vertragsverletzungsverfahren nach erfolglosem Ablauf der vorgerichtlichen (Erst-)Verfahrensstufen – Mahnschreiben und begründete Stellungnahme – Klage beim Europäischen Gerichtshof einreichte, dieser Deutschland im Erstverfahren verurteilte, sodann die Europäische Kommission der Auffassung wäre, dass Deutschland das Urteil nicht vollständig umgesetzt habe, daher – nach erfolgloser Durchführung des vorgerichtlichen (Zweit-)Verfahrens – erneut Klage beim Europäischen Gerichtshof erhebe und dabei finanzielle Sanktionen beantrage sowie dem folgend schließlich auch der Europäische Gerichtshof zu der Auffassung käme, dass Deutschland dem ersten Urteil nicht nachgekommen sei. Erst dann würde der Europäische Gerichtshof finanzielle Sanktionen festsetzen. Die Europäische Kommission würde die Beantragung im konkreten Fall voraussichtlich auf Basis der in ihren Mitteilungen vom 12. Dezember 2005 (SEK (2005) 1658), vom 20. Juli 2010 (SEK (2010) 923), vom 20. Februar 2019 (C (2019) 1396 final) und vom 13. September 2019 (2019/ C 309/01) dargelegten Grundsätze vornehmen. Der Europäische Gerichtshof ist an den Antrag der Europäischen Kommission nicht gebunden und verfügt über einen weiten Ermessensspielraum.

Bisher hat der Europäische Gerichtshof noch in keinem Fall finanzielle Sanktionen gegen die Bundesrepublik Deutschland in einem Vertragsverletzungsverfahren verhängt.

10. Hat die Bundesregierung für die kommende Förderperiode einen Prioritären Aktionsrahmen für die Finanzierung von Natura 2000 gemäß Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie) an die EU-Kommission eingereicht?
 - a) Wenn ja, wo ist dieser veröffentlicht, und enthält er bundeslandspezifische Kostenschätzungen?
 - b) Wenn nein, warum nicht, trotz überschrittener Fristen?

Die Fragen 10 bis 10b werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung hat den Prioritären Aktionsrahmen für Natura 2000 am 4. September 2020 an die Europäische Kommission übersandt. Das Dokument wird derzeit von der EU-Kommission geprüft und ist daher noch nicht veröffentlicht. Der Aktionsrahmen enthält Kostenschätzungen auf Bundesebene, die auf den Daten und Informationen aus den Ländern aufbauen.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 1 bis 3 verwiesen.

11. Für welche Zweckbindungen (in Prozent) setzt sich die Bundesregierung im Rahmen der Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen der EU (MFR) und der GAP ein?
12. Welche Zweckbindungen im MFR und GAP hält die Bundesregierung auf EU-Ebene für notwendig, um die Biodiversitätsziele zu erreichen und zudem gleiche Bedingungen unter den Mitgliedstaaten sicherzustellen, bezogen auf
 - a) Klimaschutz in MFR,
 - b) Biodiversitätsmaßnahmen im MFR,
 - c) Umwelt- und Klimaschutz in der GAP insgesamt,
 - d) Biodiversitätsmaßnahmen in der GAP insgesamt,
 - e) Umwelt- und Klimaschutz in der Ersten Säule der GAP (Eco-Schemes),
 - f) Biodiversitätsmaßnahmen in der Ersten Säule der GAP (Eco-Schemes),
 - g) Umwelt- und Klimaschutz in der Zweiten Säule der GAP (Agrarumweltmaßnahmen), insbesondere die Förderung des Ökolandbaus,
 - h) Biodiversitätsmaßnahmen in der Zweiten Säule der GAP,
 - i) Anrechenbarkeit der Ausgleichszahlungen für benachteiligte Gebiete auf Umweltbudgets?

Die Fragen 11 bis 12i werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet:

Anlässlich der Sondersitzung des Europäischen Rates vom 17. bis 21. Juli 2020 haben die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten vereinbart, dass 30 Prozent der Gesamtausgaben aus dem Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021 bis 2027 und dem Aufbauinstrument „Next Generation EU“ die europäischen Klimaziele unterstützen sollen.

Im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik sollen 40 Prozent der Ausgaben auf diese Ziele verwendet werden. Die Höhe der Zweckbindungen für Umweltleistungen über die GAP kann nur unter Berücksichtigung aller Ziele der GAP sowie im Hinblick auf die Ausgestaltung der Grünen Architektur festgelegt werden. Die Verhandlungen auf nationaler und europäischer Ebene dauern dazu noch an. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 4 verwiesen.

In den Verhandlungen zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) setzt sich Deutschland für ein höheres Umweltambitionsniveau ein.

Die weitere Umsetzung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates ist Bestandteil der laufenden Verhandlungen im Rat und mit dem Europäischen Parlament zum MFR, dem Aufbauinstrument sowie den jeweiligen Rechtsakten zu einzelnen EU-Ausgabenprogrammen. Die Bundesregierung setzt sich im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft für einen erfolgreichen Abschluss dieser Verhandlungen ein, der auch einen Beitrag zur Umsetzung des European Green Deal und der darin enthaltenen Klimaziele der Union leisten wird.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 1 bis 3 verwiesen.

13. Inwieweit wird sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass 40 Prozent der Gelder für „climate action“ wie im kürzlich getroffenen Beschluss des Rats zum MFR beschrieben, auch an klare Bedingungen geknüpft werden (<https://www.consilium.europa.eu/media/45136/210720-euco-final-conclusions-de.pdf>)?

Auf die Antwort zu Frage 4 wird verwiesen.

14. Welche Schritte unternimmt die Bundesregierung, um Fördermaßnahmen für die Biodiversität auch im Europäischen Regionalfonds (ERDF) und Europäischen Fischereifonds (EMFF) zu verankern, da es zukünftig nur noch einen bundeseinheitlichen GAP-Strategieplan geben wird?

Inwieweit könnten nach Einschätzung der Bundesregierung über die operationellen Programme für diese beiden Fonds ergänzende spezifische Maßnahmen der Bundesländer ermöglicht werden?

Die Bundesregierung setzt sich bei den laufenden Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen 2021 bis 2027 sowie zum Legislativpaket 2021 bis 2027 nachdrücklich dafür ein, Klima- und Umweltschutz, und damit auch die Biodiversität, im Förderspektrum des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (ERDF) zu verankern. Für die Planung und inhaltliche Ausgestaltung der ERDF Förderprogramme sind in Deutschland ausschließlich die Länder verantwortlich. Es gibt bereits in der laufenden Förderperiode 2014 bis 2020 kein ERDF Bundesprogramm, das die regionalen Förderprogramme ergänzt. Dies wird voraussichtlich auch in der kommenden Förderperiode 2021 bis 2027 so bleiben.

Die Förderung der Biodiversität fällt nach Artikel 30, 70 GG in die Zuständigkeit der Länder. Für den Naturschutz in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone ist der Bund, in den Küstenmeeren sind die Länder zuständig. Mit dem zukünftigen EMFAF wird es, wie auch schon unter dem laufenden EMFF möglich sein, Maßnahmen zum Schutz der Biodiversität und der Ökosysteme in Meeres- und Küstengebieten zu unterstützen. Dies kann neben Fischereimaßnahmen auch Maßnahmen nach der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie als auch Maßnahmen nach der Habitat- und der Vogelschutz-Richtlinien umfassen. Für den EMFAF ist verpflichtend die Vorlage eines Operationellen Programms für jeden Mitgliedstaat vorgesehen. Der Bund koordiniert die Rückmeldungen der Länder. Diese entscheiden selbständig über die Maßnahmen, die sie fördern.

15. Inwieweit ist die Bundesregierung dem auch im Koalitionsvertrag beschriebenen Ziel eines eigenständigen EU-Naturschutzfonds nähergekommen (vgl. Koalitionsvertrag 2018, S. 139 via <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/656734/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>)?

Die im Koalitionsvertrag der Regierungsfractionen enthaltene Forderung nach einem eigenständigen EU-Naturschutzfonds wurde trotz intensiven Werbens von der Kommission in den Vorschlägen vom Mai 2018 für den künftigen Mehrjährigen Finanzrahmen nicht berücksichtigt.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 1 bis 3 verwiesen.

16. Welche Schlussfolgerungen für die aktuellen GAP-Verhandlungen zieht die Bundesregierung aus den folgenden Schlussfolgerungen des EU-Rechnungshofes in seinem aktuellen Sonderbericht zur GAP (vgl. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR20_13/INSR_Biodiversity_on_farmland_DE.pdf), in denen es u. a. heißt:
- „dass ein Großteil der GAP-Finanzierungen nur geringe positive Auswirkungen auf die Biodiversität hat“,
 - „Einige GAP-Regelungen haben größeres Potenzial, die biologische Vielfalt zu verbessern, doch haben Kommission und Mitgliedstaaten Optionen mit geringen Auswirkungen bevorzugt.“,
 - „dass das Cross-Compliance-Sanktionssystem keine eindeutigen Auswirkungen auf die biologische Vielfalt von Agrarland hatte und dass das Potenzial der Ökologisierung nicht ausreichend genutzt wurde“?

Die Fragen 16 bis 16c werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung setzt sich für ein höheres Umweltambitionsniveau in der zukünftigen GAP ein, worin sie sich durch den Bericht des Europäischen Rechnungshofes bestätigt sieht. In diesem Zusammenhang strebt die Bundesregierung die Einführung von für alle Mitgliedstaaten verpflichtenden Leitplanken in der GAP an, um einen Wettbewerb hin zu geringeren Umwelleistungen zu verhindern. Beispiele hierfür sind das Ziel, einen verpflichtenden Mindestprozentsatz an nichtproduktiven Flächen (Standards zur Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in „gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“, kurz: GLÖZ oder ein verpflichtendes Mindestbudget für die Ökoregelungen in der 1. Säule einzuführen. Die Verhandlungen auf europäischer Ebene dauern dazu noch an.

Im Hinblick auf Cross-Compliance wird noch auf folgende Feststellung des Hofes im genannten Sonderbericht hingewiesen: „nur einer der vom Hof besuchten Mitgliedstaaten konnte jedoch konkrete Auswirkungen nachweisen: Die deutschen Behörden berichteten, dass Mähverbote im Rahmen des GLÖZ-Standards 4 Brutvögeln zugutekamen und dass durch den GLÖZ-Standard 5 zur Bekämpfung von Erosion auch die biologische Vielfalt gefördert wurde. Der GLÖZ-Standard 7 hat rund zwei Millionen verschiedene Landschaftselemente in Deutschland geschützt, darunter eine Million Hecken und 150.000 Feuchtgebiete. Dies ist angesichts des langfristigen Rückgangs der europäischen Hecken im vergangenen Jahrhundert ein wertvoller Beitrag“.

17. Wie reagiert die Bundesregierung in der aktuellen Ausarbeitung der nationalen Biodiversitätsstrategie darauf, dass der EU-Rechnungshof im genannten Sonderbericht (vgl. ebd.) zu dem Schluss kommt, „dass in der Biodiversitätsstrategie der EU für 2020 keine messbaren Zielvorgaben für die Landwirtschaft festgelegt wurden, was die Bewertung der Fortschritte und Leistungen der von der EU finanzierten Maßnahmen erschwert“?

In der Bundesregierung gibt es bisher noch keine Entscheidungen zur Ausarbeitung einer neuen nationalen Biodiversitätsstrategie.

18. Wie reagiert die Bundesregierung auf das Arbeitsdokument SWD(2020)93 der EU-Kommission zu GAP und Green Deal, welches u. a. vorschlägt, dass 30 Prozent der Zahlungen im Rahmen der 2. Säule der GAP zukünftig für Umwelt und Klimaschutz eingesetzt werden sollen und dass dabei nur Maßnahmen berücksichtigt werden sollen, die direkt und signifikant zu diesen Zielen beitragen (vgl. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/sustainability_and_natural_resources/documents/analysis-of-links-between-cap-and-green-deal_en.pdf)?

Die Bundesregierung setzt sich auf EU-Ebene für ein hohes Umweltambitionsniveau der GAP ein. Eine Anforderung, nach der 30 Prozent der Mittel aus der 2. Säule für Umwelt- und Klimaschutz eingesetzt werden müssen, würde von Deutschland schon in der laufenden Förderperiode 2014 bis 2020 übererfüllt. Aktuell werden von den ELER-Mitteln rund 38 Prozent bzw. jährlich rund 509 Mio. Euro für umweltbezogene Maßnahmen verwendet:

- 22,5 Prozent bzw. rund 303 Mio. Euro/a für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen
- rd. 12,7 Prozent bzw. rund 172 Mio. Euro/a für den Öko-Landbau
- etwa 2 Prozent bzw. rund 24 Mio. Euro/a für Forstmaßnahmen und
- knapp unter 1 Prozent bzw. rund 10 Mio. Euro/a für Maßnahmen in Bezug auf die Wasserrahmenrichtlinie und Natura 2000.

Dabei sind speziell umweltbezogene Investitionen der landwirtschaftlichen Betriebe noch nicht berücksichtigt.

Hinzu kommen rd. 10 Prozent der ELER-Mittel (rund 138 Mio. Euro/a), die als Ausgleichszulage in naturbedingt benachteiligte Gebiete fließen. Auch diese Mittel können nach den derzeitigen Regeln der ELER-Verordnung auf die Quote von mindestens 30 Prozent für Umwelt- und Klimaziele angerechnet werden.

Die Bundesregierung hat keine Informationen darüber, dass die den ELER umsetzenden Länder beabsichtigen, hinter dem aktuellen deutschen Umwelt-Ambitionsniveau der GAP-Umsetzung künftig zurückzubleiben, und begrüßt daher den genannten Vorschlag.

19. Welche Schritte erachtet die Bundesregierung im Zuge der GAP-Reform für notwendig, um den in der EU-Biodiversitätsstrategie festgehaltenen Reduktionszielen von Pestiziden (50 Prozent) und Stickstoffdünger (20 Prozent) Rechnung zu tragen?

Die EU-Biodiversitätsstrategie spiegelt die genannten Vorschläge der Europäischen Kommission aus der Farm-to-Fork-Strategie wider. Die für die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln genannten Vorschläge der Reduktion der Anwendung und des Risikos bedürfen weiterer Erörterungen.

Zur Erreichung des Ziels, „die Nährstoffverluste bei gleichbleibender Bodenfruchtbarkeit um mindestens 50 Prozent zu verringern und damit den Düngemittleinsatz um mindestens 20 Prozent bis 2030 zu reduzieren“, hat die Europäischen Kommission angekündigt, einen integrierten Nährstoffmanagementplan gemeinsam mit den Mitgliedstaaten zu entwickeln.

Aus Sicht der Bundesregierung ist dabei wichtig, den Schwerpunkt auf die Verbesserung der Nährstoffeffizienz zu legen und nicht auf eine pauschale Verminderung des Einsatzes von Düngemitteln. Deutschland hat mit der Änderung der Düngeverordnung im Jahr 2020 einen großen Beitrag geleistet, um eine deutliche Verbesserung der Nährstoffeffizienz, insbesondere bei Wirtschaftsdüngern zu erzielen. Zudem wurde die Stickstoffdüngung in nitratbelasteten Gebieten im Durchschnitt des Betriebes um 20 Prozent verringert. Die Umsetzung und die Ergebnisse dieser Maßnahmen bleiben zunächst abzuwarten.

Vor diesem Hintergrund sind die wissenschaftlichen Grundlagen und die noch ausstehenden Folgenabschätzungen für weitere Reduzierungsvorschläge sorgfältig zu prüfen, um weiterhin eine bedarfsgerechte Düngung bei den einzelnen Kulturarten sicherzustellen, die nicht zu Ertragsverlusten führt.

Eine Umstellung auf umweltfreundlichere Produktionssysteme muss stets auf entsprechenden wissenschaftlichen Erkenntnissen basieren. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine nachhaltige landwirtschaftliche Produktion und die Sicherung der Versorgung mit hochwertigen, regional erzeugten Nahrungsmitteln und Rohstoffen zu angemessenen Preisen in Deutschland und Europa auch weiterhin möglich sein müssen.

20. Wird sich die Bundesregierung hinsichtlich der künftigen GAP für eine Abschmelzung der Direktzahlungen zugunsten von klaren Zweckbindungen zur Förderung von Klima- und Naturschutzleistungen einsetzen, auch angesichts der Aussage von Bundesministerin Julia Klöckner, dass „die finanzielle Unterlegung für ein hohes Umweltambitionsniveau in der Landwirtschaft so wesentlich“ ist (siehe Pressemitteilung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft vom 20. Juli 2020, vgl. <https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/128-agrarrat.html>), und wenn nein, wie will die Bundesregierung diese finanzielle Unterlegung erreichen?

Die Bundesregierung setzt sich bei den Verhandlungen über eine Reform der GAP für ein höheres Umweltambitionsniveau ein. Im Rahmen der Grünen Architektur (siehe Antwort zu Frage 4) gehört dazu eine erweiterte Konditionalität, deren Anforderungen von allen Direktzahlungsempfängern einzuhalten sind. Diskutiert wird aktuell u. a. über Kontrollerleichterungen für kleinere Landwirte, nicht jedoch über deren Ausnahme von der Konditionalität.

Ein weiteres wesentliches Instrument sind die neuen Öko-Regelungen bei den Direktzahlungen. Hier setzt sich die Bundesregierung für eine obligatorische Anwendung auf Ebene der Mitgliedstaaten und einen EU-einheitlichen Mindestanteil an den Mitteln der 1. Säule ein. Um hierzu eine Mehrheit im Rat zu erzielen, hat Deutschland im Rahmen seiner Rolle als Ratspräsidentschaft vorgeschlagen, in einer zweijährigen Lernphase für Ökoregelungen ungenutzte Gelder nicht verfallen zu lassen, sondern auf andere Direktzahlungen wie die Basisprämie anzurechnen, wenn alle Möglichkeiten der Nutzung für andere Ökoregelungen ausgeschöpft worden sind. Schließlich werden mit der Reform der GAP voraussichtlich Umschichtungsmöglichkeiten von der 1. in die 2. Säule von bis zu 42 Prozent eröffnet. Über den nationalen Umschichtungssatz wird nach Abschluss der Verhandlungen auf EU-Ebene im Rahmen der nationalen Umsetzung zu entscheiden sein.

21. Wie stellt die Bundesregierung die ausreichende Finanzierung und Umsetzung der EU-Naturschutzrichtlinien (Geschützte Gebiete – deren Erhaltungszustand zu verbessern ist – und auch die in den Anhängen genannten Lebensräume sowie Tier- und Pflanzenarten, die außerhalb von Natura-2000-Gebieten leben) gemäß der vom BMU erstellten Bedarfsanalyse in der GAP-Strategieplanung sicher?

Die hier in Bezug genommene ausführliche Bedarfsanalyse des Umweltbundesamt und des Bundesamt für Naturschutz fließt als eine relevante Hintergrundinformation in die Erstellung des GAP-Strategieplans für Deutschland ein. Bei der Verfolgung und Finanzierung von Naturschutzzielen ist die künftige Ausgestaltung der gesamten Grünen Architektur zu berücksichtigen. Im Hinblick auf den ELER ist zu berücksichtigen, dass neben Umwelt- und Klimamaßnahmen in der nächsten Förderperiode weiterhin auch Bildung und Beratung der Landwirtinnen und Landwirte (zu einem größeren Teil auch zu Umweltthemen), Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe (z. B. Neu- und Umbauten von Ställen für mehr Tierwohl) und der gesamte Bereich der ländlichen Entwicklung einschließlich des erfolgreichen, von vielen Engagierten vor Ort getragenen Bottom-up-Förderansatzes LEADER (Abkürzung für „Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale“, ein EU-Programm zur Zusammenarbeit im ländlichen Raum) finanziert werden.

Unabhängig von der Bewertung ihrer sonstigen Inhalte kann die Studie also schon aus diesem Grund nicht, wie es die Fragestellung impliziert, zwingender Maßstab für den Mitteleinsatz im Rahmen des ELER sein.

22. Wie setzt sich die Bundesregierung im Rahmen der aktuellen Ratspräsidentschaft dafür ein, den von der EU-Kommission geschätzten europaweiten jährlichen Bedarf für die Umsetzung der Naturschutzrichtlinien und der Biodiversitätsstrategie von 15–20 Mrd. Euro (Impact Assessment zur EU-LIFE Verordnung (L'Instrument Financier pour l'Environnement, Programms für die Umwelt und Klimapolitik): 15–21 Mrd. Euro; EU: Biodiv-Strategie: 20 Mrd. Euro) zu decken?

Auf die Antwort zu den Fragen 1 bis 3 wird verwiesen.

23. Wie bewertet die Bundesregierung die Möglichkeit, im Rahmen des deutschen Anteils des EU-Pakets „Next Generation EU“ u. a. in die Erhöhung der Resilienz gegenüber Umweltrisiken und dabei vor allem auf naturschutzbasierte Lösungen zu setzen und auf diese Weise nach Ansicht der Fragestellerinnen und Fragesteller in die Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft zu investieren?

Ein erheblicher Teil der den Mitgliedstaaten aus dem Aufbauinstrument zugewiesenen Mittel soll über die Aufbau- und Resilienzfazilität (Recovery and Resilience Facility, RRF) verausgabt werden. Gemäß den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 21. Juli 2020 soll der Erhalt von Mitteln aus der Fazilität an die positive Bewertung der von den Mitgliedstaaten an die Europäische Kommission übermittelten Aufbau- und Resilienzpläne geknüpft sein. Neben weiteren Zielvorgaben ist unter anderem vorgesehen, dass die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne einen wirksamen Beitrag zur grünen Wende leisten. Die Verhandlungen im Rat und mit dem Europäischen Parlament über die Verordnung zur Fazilität sind noch nicht abgeschlossen. Mitgliedstaaten können ihre nationalen Aufbau- und Resilienzpläne frühestens ab dem 15. Oktober 2020 bei der Kommission einreichen.

24. Wie steht die Bundesregierung zum Vorschlag der EU-Kommission, die zusätzlichen Gelder in der zweiten Säule der GAP nicht an die gleichen Umweltstandards zu binden wie die restlichen Gelder im Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)?

Die Mittel aus dem EU-Aufbauinstrument sind insbesondere für einen nachhaltigen ökonomischen Aufbau nach der COVID19-Krise bestimmt, was auch eine Orientierung einerseits an Umwelt- und Klimazielen und andererseits an Zukunftsfähigkeit (insbesondere Digitalisierung) einschließt. Das gilt auch für den Teil, der im ELER eingesetzt werden soll (für die EU-Mitgliedstaaten insgesamt rund 8 Mrd. Euro in laufenden Preisen).

Die Bundesregierung kann nicht bestätigen, dass die Europäische Kommission die Absicht verfolgt, die Aufbaumittel und ihren Einsatz im ELER von einer Umweltschutz- und Klimaausrichtung zu entkoppeln.

25. Wie will die Bundesregierung die zusätzlichen Mittel des Next-Generation-EU-Fonds in der 2. Säule der GAP schwerpunktmäßig verteilen?

Für den notwendigen Übergangszeitraum für den ELER haben sich die Länder bei der Agrarministerkonferenz darauf geeinigt, dass die bisherige Verteilung der ELER-Mittel auf die Länder mit kleineren Änderungen fortgeschrieben wird. Aktuell wird, wie in Frage 24 dargestellt, auf EU-Ebene über den Vorschlag verhandelt, die Mittel aus dem Aufbauinstrument in die Übergangsphase zu integrieren. Diese sollen nach gleichem Schlüssel wie die ELER-Mittel auf die Länder verteilt werden.

Die Herausforderung für die Mitgliedstaaten besteht darin, die zur Verfügung stehenden, zusätzlichen Mittel aus dem Aufbauinstrument so zügig in konkrete Maßnahmen umzusetzen, dass ein konkreter Stabilisierungseffekt erreicht werden kann.

Innerhalb ihres ELER-Budgets entscheiden die Länder in dem auf EU-Ebene gesetzten Rahmen darüber, welchen Mittelanteil sie für welche Maßnahmenbereiche einsetzen.