



Ein EU-Haushalt für Mensch und Natur

Anforderungen an den Mehrjährigen Finanzrahmen der EU aus Sicht des Biodiversitätsschutzes

November 2018



Die EU-Kommission hat am 2. Mai 2018 ihren Vorschlag für einen neuen Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) vorgelegt. Der NABU hält diesen für weder modern noch nachhaltig noch effizient. Insbesondere ist der MFR äußerst kontraproduktiv was den Erhalt und die Wiederherstellung der Biodiversität in Deutschland, Europa und weltweit angeht. Im Folgenden werden Kernforderungen dargestellt, die die Bundesregierung in den laufenden Verhandlungen erheben sollte, um Vorgaben des Koalitionsvertrags, EU-rechtliche Verpflichtungen und globale Abkommen einzuhalten.

Kernforderungen an den MFR

- 1) Die **Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen** (SDGs) müssen als übergeordnetes Prinzip im MFR verankert werden.
- 2) Eine **Zweckbindung von 15 Mrd. EUR jährlich für den Erhalt der Biodiversität ist im MFR verbindlich festzuschreiben** (gemäß Koalitionsvertragsforderung nach bedarfsgerechter EU-Naturschutzfinanzierung). Dies entspricht auch Forderungen Frankreichs (10% des MFR für Biodiversität).
- 3) Innerhalb des Titels „Natürliche Ressourcen und Umwelt“ ist diese Zweckbindung von 15 Mrd. EUR pro Jahr in der **Gemeinsamen Agrarpolitik** der EU (GAP) zu verankern, sowie entsprechende Mindestbudgets für die Biodiversität in der „Ersten“ wie auch der „Zweiten Säule“. Dies käme im Ergebnis der Forderung des Koalitionsvertrags nach einem EU-Naturschutzfonds sehr nahe.
- 4) Außerdem ist festzuschreiben, dass sich die konkrete Auszahlung der EU-Naturschutzfinanzierung an **Bedarfsanalysen und Finanzierungsstrategien der Mitgliedstaaten** (Prioritäre Aktionsrahmen für Natura 2000) orientiert und im **Einvernehmen mit der Naturschutzverwaltung** zu erfolgen hat.
- 5) Das **LIFE-Programm** ist zu erhöhen mit dem Ziel, jährlich mindestens 1 Mrd. EUR für den Biodiversitätsschutz zur Verfügung zu stellen.

Kontakt

NABU-Bundesgeschäftsstelle

Konstantin Kreiser
Leiter EU-Politik
Tel. +49 (0) 172.4179730
Konstantin.Kreiser@NABU.de

NABU-Büro Brüssel

Dr. Raphael Weyland
Büroleiter Brüssel
Tel. +32 (0) 2 280 08 30
Raphael.Weyland@NABU.de

A. Einführung: Der MFR als Kernstück der EU

Der MFR ist ein zentrales Mittel, um die politischen Ziele der Europäischen Union zu erreichen. Fördermittel und Subventionen sind ein wesentliches „Schaufenster“ für den Mehrwert der EU und geeignet, um Akzeptanz und Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die EU zu steigern. Umgekehrt bergen fehlgeleitete Subventionen nicht nur finanzpolitisch, sondern auch für das Ansehen der EU große Risiken. Die Tatsache, dass in Deutschland die Nitratbelastung des Grundwassers auf EU-Agrarsubventionen zurückgeführt wird (was zu höheren Wasseraufbereitungskosten führt, die Verbraucherinnen und Verbraucher tragen müssen), und es deswegen gleichzeitig eine Verurteilung Deutschlands vor dem EuGH gab, ist hierfür ein Beispiel.

Es ist es daher unerlässlich, den MFR konsequent auf Nachhaltigkeit und aktuelle Herausforderungen auszurichten, nicht nur, aber besonders für die sogenannten „Nettozahlerstaaten“. Bestehende Ausgabenbereiche und -strukturen müssen auf eine effiziente Mittelverwendung, ihren Mehrwert und ihren Erfolg überprüft und bei Widersprüchen angepasst werden. Dies erkennt dem Grunde nach auch die Bundesregierung in ihrer Position zum MFR vom 25. Januar 2018 an. Der Vorschlag der EU-Kommission für den MFR und viele Sektorverordnungen haben dies leider versäumt. Die Bundesregierung muss dies deshalb aktiv in den Verhandlungen einfordern.

Dies gilt auch und besonders für Schutz und Wiederherstellung der Biodiversität, zu der Deutschland auf globaler und EU-Ebene verpflichtet ist, ein Thema das gerade seit Veröffentlichung dramatischer Zahlen zum Insektenschwund die Öffentlichkeit in Deutschland sehr bewegt. Der Europäische Rechnungshof hat in seinem Bericht vom 7. November 2018 den Vorschlag zur Gemeinsamen Agrarpolitik als völlig ungeeignet für das Erreichen der Biodiversitätsziele bezeichnet. Ebenso argumentieren die Berater des Bundeslandwirtschaftsministeriums (BMEL). **Damit der MFR die Grundlage für eine zukunftsfähige EU bildet, fordert der NABU die Bundesregierung auf, ihrer Verantwortung gerecht zu werden und...**

- **Nachhaltigkeit zum Leitbild für den MFR zu machen,**
- **Prioritäten so zu setzen, dass planetare Krisen adressiert werden, insbesondere der Biodiversitätsverlust. Eine verbindliche Zweckbindung von Mitteln ist hierfür unabdingbar.**
- **Europäische Werte durch den MFR zu fördern.**

B. Nachhaltigkeit als Leitbild für den MFR

Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben sich einer nachhaltigen Entwicklung und der Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen (SDGs) verpflichtet. Diese bilden somit ein verbindliches übergreifendes Leitbild für jedwedes politische Handeln. Konsequenterweise hat sich ein Haushalt wie der MFR, der die finanzielle Basis zur Finanzierung politischer Prioritäten und Politiken bildet, am Prinzip der Nachhaltigkeit auszurichten.

Kritik Europäischer Rechnungshof an GAP-Vorschlägen:
Vgl. insbesondere die „Opinion 7/2018“ vom 7.11.2018, die sich auf die aktuellen Kommissionsvorschläge bezieht, unter:
<https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=47751>.

Der vorgelegte Kommissionsvorschlag des MFR versäumt allerdings genau dies. Weder über eine übergreifende Zielvorgabe noch über die einzelne Prioritätensetzung wird auf eine nachhaltige Entwicklung und die Umsetzung der SDGs hingewirkt:

- Dem beigefügten Memorandum der MFF-Verordnung nach folgt die MFR-Verordnung den politischen Zielen und Prioritäten, wie sie in der MFR-Mitteilung niedergelegt sind. **In der MFR-Mitteilung werden die SDGs bei der Nennung der Prioritäten jedoch mit keinem Wort erwähnt.** Denkbar wäre gewesen (wie dies z.B. auch in einer Entwurfsfassung der MFR-Mitteilung vorgesehen war) eine konkrete Zielvorgabe zu machen, welcher Mittelanteil zur Umsetzung der SDGs verwendet werden soll. In jedem Fall verankert werden müsste aber an dieser Stelle ein übergeordnetes „Think Sustainability First“-Prinzip, wonach jede einzelne Priorität und jeder einzelne Fonds nachhaltig ausgestaltet werden muss. Nur so lässt sich sicherstellen, dass die nachhaltige Entwicklung und die Umsetzung der SDGs durch die vom MFR finanzierten Politiken nicht unterlaufen werden.
- Nicht überzeugend ist in diesem Zusammenhang der oft gehörte Hinweis, die MFR-Verordnung selbst sei lediglich das technische Regelwerk, das keinen Einfluss auf die politische Schwerpunktsetzung der verschiedenen Sektorverordnungen habe. **Selbstredend lässt sich unter der Prämisse der Nachhaltigkeit erforderliche Prioritäten (etwa ein Instrument oder zumindest eine verbindliche Zweckbindung zur Naturschutzfinanzierung) auch direkt in der MFR-Verordnung verankern** (so wie dies z.B. mit dem European Union Solidarity Fund in Art. 10 des Kommissionsvorschlags zur MFR-Verordnung erfolgte). Und natürlich enthält die im Annex zur MFR-Verordnung erfolgende Mittelzuteilung die politische Entscheidung, welche Politiken finanziert werden sollen. Darüber hinaus enthält die MFR-Verordnung beispielsweise für die GAP auch bereits die politische Vorfestlegung für die Sektorverordnung, dass die GAP auch zukünftig auf pauschalen Direktzahlungen basiert, und dass hierfür der Großteil der Mittel des Haushaltstitels „Natürliche Ressourcen“ verwendet werden soll (und dies, obgleich z.B. in der Entwurfsfassung der MFR-Mitteilung vorgesehen war, den Anteil der „Greening“-Gelder der Direktzahlungen in den Fonds für Ländliche Entwicklung – also die „Zweite Säule“ zu verschieben).

MFR-Kommissionsvorschlag:

Vgl. insbesondere die Mitteilung (Communication, COM(2018) 321 final) und den Verordnungsvorschlag (Regulation and Annex, COM(2018) 322 final), unter: https://ec.europa.eu/commission/publications/factsheets-long-term-budget-proposals_en.

Insgesamt ist damit an der Architektur des MFR nachzubessern, um diesen am Prinzip der Nachhaltigkeit auszurichten.

C. Biodiversitätskrise adressieren

Neben dieser übergeordneten Zielvorgabe ist auch die Prioritätensetzung als solche im Kommissionsvorschlag als nicht nachhaltig zu bemängeln. Während der Gemeinsame Binnenmarkt durch neue Herausforderungen wie Verteidigung, Grenzsicherung und Migration ergänzt wird, kommt der Schutz der Lebens- und Wirtschaftsgrundlagen finanziell viel zu kurz. Es wirkt fast schon zynisch, den 3. MFR-Titel „Natürliche Ressourcen und Umwelt“ zu nennen, wo doch lediglich 1,4 % dieses Titels (oder 0,35 % des gesamten MFR) dem einzigen direkt der Umwelt und dem Klimaschutz gewidmeten Programm (LIFE) zufließen, der übrige Anteil dieses Titels aber vor allem der GAP (Direktzahlungen und Ländliche Entwicklung). Diese ist durch eine erdrückende Zahl von fachlichen Studien, darunter auch von Beratern der Bundesregierung, als äußerst nega-

tiv in ihrer Umweltbilanz bewertet worden – was die vorliegenden Reformvorschläge einschließt.

I. Fehlende Naturschutzfinanzierung: Deutschland drohen Vertragsverletzungsverfahren und fortschreitender Insektenschwund

Der Koalitionsvertrag vom März 2018 ist eindeutig. In Zeile 6565f. heißt es: „Wir werden uns in der EU für mehr Mittel für den Naturschutz, die sich am Bedarf von Natura 2000 orientieren, und einen eigenständigen EU-Naturschutzfonds einsetzen.“ Diesen Bedarf hat der Bund für Deutschland auf 1,4 Mrd. EUR pro Jahr ermittelt, mit einem Fehlbetrag von knapp 900 Millionen EUR (vgl. Antwort der Bundesregierung vom 28. Mai 2018 an MdB Steffi Lemke auf die Schriftliche Frage mit der Arbeitsnummer 5/223 vom 11. Mai 2018). Der Bedarf für die gesamte EU wird vom NABU-Dachverband BirdLife International auf etwa 15 Milliarden Euro jährlich geschätzt, bei einem derzeitigen Mittelfluss von höchstens 2-3 Milliarden Euro.

Der ganz überwiegende Bedarf an Naturschutzfinanzierung besteht in der Zahlung von Anreizen bzw. Honorierung von Naturschutzleistungen von Landwirten, Waldbesitzern und anderen Landnutzern. Daher ist Naturschutzfinanzierung als „win-win-Situation“ für Natur und ländlichen Raum gleichermaßen zu sehen.

Im MFR findet sich ein solches – am Bedarf von Natura 2000 ausgerichtetes – Naturschutzfinanzierungsinstrument aber nicht. Weder als eigenständiger Fonds noch über eine entsprechende rechtsverbindliche Zweckbindung innerhalb bestehender Titel.

Dies wiegt schwer, denn u.a. der von der EU-Kommission durchgeführte und im Ergebnis auch von der Bundesregierung unterstützte „Fitness Check“ der EU-Naturschutzrichtlinien kommt zu dem Schluss, dass unzureichende Finanzierung das zentrale Problem der Umsetzung der Richtlinien ist. Ohne ausreichende Finanzierung drohen Bund und Ländern daher weitere **Vertragsverletzungsverfahren**, was wiederum unnötige Kosten für die öffentlichen Haushalte verursacht (Strafzahlungen, Kosten für Nachbesserungen). Ebenso wird Deutschland damit die Ziele des Abkommens über die Biologische Vielfalt der Vereinten Nationen (CBD) sowie Teilziele der SDGs verfehlen. Selbstverständlich lässt sich auch der Insektenschwund ohne eine ausreichende Naturschutzfinanzierung nicht stoppen, wobei die wesentlichen Mittel aus dem EU-Agrarhaushalt stammen müssen.

II. Naturschutzfinanzierung über die GAP nicht sichergestellt

Der MFR-Verordnungsvorschlag und die in den Sektorverordnungen niedergelegten Pläne lassen das Grundgerüst der GAP – nämlich die in der „Ersten Säule“ allein anhand der Fläche bemessenen Direktzahlungen sowie den Fonds für Ländliche Entwicklungen als „Zweite Säule“ – nahezu unangetastet. Eine Großzahl von Wissenschaftlern kritisieren die „Erste Säule“ auch aus sozio-ökonomischer Sicht als höchst ineffizient und ökologisch nicht zielführend und fordern den vollständigen Abbau der Direktzahlungen (zuletzt z.B. auch der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik des BMEL und der Europäische Rechnungshof).

Die Kommissionsvorschläge lassen allerdings nicht nur das Grundgerüst der zwei „Säulen“ unangetastet. Gerade die wesentlich effektivere und effizientere „Zweite Säule“ soll nach Vorstellung des MFR-Verordnungsvorschlags – im Vergleich zur „Ersten Säule“ – überproportional gekürzt werden (Berechnungen zeigen, dass die „Erste Säule“ sogar um 0,5 - 2 % anwachsen, die „Zweite Säule“ aber um 17 - 19 % gekürzt werden soll (heutige Preise).

Forderungen Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik:

Die vom BMEL berufenen Experten fordern in ihrer Stellungnahme aus April 2018, Direktzahlungen abzubauen (vgl. Kapitel 4.4): https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiräte/Agrarpolitik/GAP-GrundsatzfragenEmpfehlungen.pdf?__blob=publicationFile

Die Hauptkritikpunkte der Umweltverbände an den GAP-Vorschlägen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Fehlen einer Zweckbindung von Geldern für die Honorierung von Naturschutzleistungen von Landwirten (Bedarf: 15 Mrd. EUR pro Jahr, siehe oben)
- Fehlen eines Mindestbudgets (50%) für die „Öko-Regelungen“ innerhalb der „Ersten Säule“ sowie darin eines Mindestbudgets für Naturschutzförderung;
- Zu niedriges Mindestbudget für Agrar-Umwelt-Klimamaßnahmen in der „Zweiten Säule“ (statt 30% wären 50% notwendig) sowie darin Fehlen eines Mindestbudgets für die Naturschutzförderung;
- Keine verpflichtende Berücksichtigung der „Prioritären Aktionsrahmen für Natura 2000“ (PAF) als Berechnungsmaßstab und Steuerungsinstrument für die GAP-Naturschutzfinanzierung;
- Unzureichende Verpflichtungen zur Einbindung der Umweltverwaltung in die nationale Umsetzung der GAP;
- Zu große Freiheitsgrade für die Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung der Konditionalität und anderer GAP-Aspekte (Gefahr eines Wettlaufs um die niedrigsten Standards und Wettbewerbsverzerrung);
- Eine zu geringe finanzielle Ausstattung der „Zweiten Säule“.

III. Naturschutzfinanzierung auch über LIFE nicht sichergestellt

Das LIFE-Programm soll nach den Plänen des Kommissionsvorschlags um 72 % anwachsen, gleichzeitig aber als neuen Förderschwerpunkt Energieeffizienz umfassen. Betrachtet man allerdings das Budget, das für den Naturschutz vorgesehen ist, ergibt sich inflationsbereinigt nur ein minimaler Zuwachs. Klar ist: Mit jährlich etwa 203,7 Millionen EUR für Naturschutz- und Biodiversitäts-Projekte kann das LIFE-Programm derzeit nur einem Bruchteil der auf 15 Mrd. EUR geschätzten Kosten von Natura 2000 und weiterer Biodiversitätsmaßnahmen decken.

Gleichwohl ist LIFE ein fundamental wichtiges und anerkannt hocheffizientes Programm, um Pilotvorhaben im Natur- und Umweltschutz zu finanzieren, sowie zivilgesellschaftliche Akteure in der ganzen EU in die Lage zu versetzen, echten EU-Mehrwert zu generieren. Das unterfinanzierte LIFE-Programm ist auf zumindest 1% des EU-Haushaltes aufzustocken, wobei durch das LIFE-Programm mindestens 1 Mrd. EUR pro Jahr für den Bereich des Biodiversitätsschutzes zur Verfügung gestellt werden müssen.

D. Europäische Werte durch den MFR fördern

Der MFR-Vorschlag der EU-Kommission sieht vor, die Auszahlungen stärker als bisher mit der Achtung des EU-Rechts zu verknüpfen. Der NABU begrüßt dies: Rechtsstaatlichkeit ist einer der Grundwerte der EU und elementar für das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Union. Das Verknüpfen der Zahlung von EU-Geldern an die Achtung des EU-Rechts kann die Rechtsstaatlichkeit stärken. Zahlungen an Mitgliedstaaten, die Grundwerte der EU mit Füßen treten, sind den Bürgerinnen und Bürgern nicht zu erklären. Ebenso wenig ist es vermittelbar, wenn Mitgliedstaaten zum Beispiel Agrarsubventionen direkt missbrauchen oder sich in einer Weise Wettbewerbsvorteile verschaffen, die auf Kosten der Umwelt und anderer gesellschaftlicher Güter gehen. Daher muss die GAP mit starken Leitplanken und gemeinsamen Mindeststandards auf EU-Ebene ausgestattet werden, die Fortschritte statt Rückschritte im Umweltschutz garantiert. Im gegenwärtigen Vorschlag von MFR und GAP ist dies jedoch nicht der Fall.

NABU-Kritik an GAP-Vorschlägen:

Vgl. die Analyse vom 11.06.2018, unter:
<https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/landwirtschaft/agrarreform/180613-nabu-gap-kritik.pdf>.

MFR-Kommissionsvorschlag:

Vgl. den entsprechenden Verordnungsvorschlag zur Verknüpfung von MFR und dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit (COM(2018) 324 final), abrufbar unter:
https://ec.europa.eu/commission/publications/factsheets-long-term-budget-proposals_en

E. Fazit

Der MFR-Vorschlag der EU-Kommission enttäuscht, denn er vermag es nicht, drängende Umweltprobleme zu adressieren. Insbesondere die Biodiversitätskrise wird ignoriert. Vielfach als ineffizient und unwirksam sowie wenig nachhaltig kritisierte, stark tradierte Ausgabenstrukturen wie die überwiegend auf Direktzahlungen fokussierte GAP werden indes beibehalten. Der NABU fordert die Bundesregierung daher auf, sich in der jetzt laufenden MFR-Debatte in den verschiedenen Ratsgremien (Friends of the Presidency, Rat für Allgemeine Angelegenheiten, Agrar- und Umweltrat und Europäischer Rat) einzubringen und auf einen Haushalt hinzuwirken, der eine nachhaltige Zukunft der EU gestaltet. Ein MFR, der sich dem Erhalt und der Wiederherstellung der Biodiversität annimmt, wird dadurch echten europäischen Mehrwert generieren, aus Sicht des Steuerzahlers legitimiert und von den Bürgerinnen und Bürgern begrüßt werden.



Jetzt handeln

Derzeit finden in den verschiedenen Ratsgremien die MFR-Verhandlungen statt. Die Bundesregierung ist aufgefordert, die im Koalitionsvertrag vereinbarte, sich am Bedarf von Natura 2000 orientierende Naturschutzfinanzierung einzufordern, damit der entsprechende MFR-Titel angepasst wird. Derzeit greift der MFR-Vorschlag der EU-Kommission nämlich zu kurz.