



# NABU-Forderungen zum Nationalen Strategieplan der GAP

**Förderperiode 2023-2027**



*Die Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP) in Deutschland muss in der neuen Förderperiode von 2023-2027 entscheidend zur Wiederherstellung der Biodiversität und der Stabilisierung des Klimas beitragen. Neben der Minimierung der durch die intensive Landwirtschaft verursachten Umweltschäden und einer angemessenen Honorierung von Naturschutzmaßnahmen sollte die sozialverträgliche und planvolle Transformation der Landwirtschaft ein leitendes Ziel sein. Dieser dringend erforderliche Prozess kann mittels der Umsetzung der GAP zu einem gemeinsamen Gewinn für den ländlichen Raum, die Landwirt\*innen und auch die Gesellschaft insgesamt werden. Gelingt dies jedoch nicht, droht eine massive Verschärfung der ökologischen und ökonomischen Probleme – und ein Ende der gesellschaftlichen Akzeptanz für die Subventionierung der Landwirtschaft.*

Auf EU-Ebene ist der Rechtsrahmen noch nicht ausverhandelt, dennoch ist die Entwicklung des Nationalen Strategieplans (NSP) für Deutschland weit fortgeschritten. Damit die ökologische Transformation der Landwirtschaft gelingt, aber auch um Planungssicherheit für den Sektor zu erreichen, ist ein NSP notwendig, der inhaltlich den Zielen des Green Deal entspricht und durch eine ausreichende Beteiligung aller Akteure zustande kommt. Ansonsten ist auch die Genehmigung des Plans durch die Europäische Kommission gefährdet.

Der NABU stellt daher folgende Forderungen an die aus Sicht der Biodiversität zentralen Aspekte des NSP:

## 1. SYSTEMWECHSEL IN DER AGRARPOLITIK EINLEITEN

Pauschale Flächensubventionen verhindern die Transformation der Landwirtschaft, sind ineffizient und in Teilen sogar umweltschädlich. Da von diesen bisher viele Betriebe finanziell abhängen, muss die Förderperiode 2023-2027 Planungssicherheit und Anreize für den Umstieg auf ein anderes Modell bieten. Die Umschichtung von Mitteln für die Gestaltung regionaler Naturschutzförderprogramme in die Zweite Säule sowie in die Öko-Regelungen (Eco-Schemes) sind hierfür zentrale Instrumente.

## Kontakt

### NABU Bundesverband

Konstantin Kreiser

Stv. Fachbereichsleiter Naturschutzpolitik

Tel. +49 (0)172 4179730

Konstantin.Kreiser@NABU.de

- Deutschland muss von Beginn der neuen Förderperiode (2023) an 20% der Direktzahlungsmittel der Ersten Säule in die Zweite Säule umschichten. Bis 2027 muss die Umschichtung auf 25% gesteigert werden (Vergleiche auch Abschnitt 4. Agrarumweltmaßnahmen).
- Von Beginn der Förderperiode an müssen mindestens 30% der Direktzahlungen als Budget für Eco-Schemes reserviert werden. Bis zum Ende der Förderperiode muss der Anteil der Eco-Schemes schrittweise auf 50% angehoben werden.
- Agrarumweltmaßnahmen der Zweiten Säule sowie die Eco-Schemes sollten landwirtschaftlichen Betrieben einkommenswirksame Anreize bieten. Die Höhe der Anreize (Prämien) muss die Wirksamkeit/Wertigkeit der Prämien widerspiegeln.

## 2. KONDITIONALITÄT: UMWELTSCHÄDLICHE AGRARSUBVENTIONEN BEENDEN

Subventionen dürfen keine Umweltschäden finanzieren, sondern müssen zu mehr Naturverträglichkeit und Klimaschutz in der Landwirtschaft führen. Zentrales Instrument hierfür ist die Verknüpfung von EU-Förderung mit Umweltauflagen, die sogenannte Konditionalität, gegliedert in die Ziele eines „guten landwirtschaftlichen und ökologischem Zustands (GLÖZ)“. Die genaue Ausgestaltung der folgenden GLÖZ-Standards wird aktuell noch auf EU-Ebene diskutiert, nationale Spielräume sind jedoch absehbar.

- **Grünlandschutz (GLÖZ 1):** Hier wird festgelegt, dass die Dauergrünlandfläche im Vergleich zu einem Referenzjahr nicht um mehr als 5% abnehmen darf. Da Dauergrünland nicht nur zum Erhalt der Biodiversität, sondern auch zum Klimaschutz beiträgt, fordern wir einen geringeren Spielraum der maximalen Abnahme der Gesamtfläche – um nur 2% zum Referenzjahr 2015. Grünlandumbruch ist zudem nur nach Genehmigung durchzuführen – dies sollte auch für Bio- und Kleinbetriebe gelten.
- **Schutz von Feuchtgebieten und Torfflächen (GLÖZ 2):** Notwendig ist ein sofortiger Mindestschutz im Sinne eines "Verschlechterungsverbots", z. B. kein Anlegen neuer Dränungen, keine Erneuerung oder Vertiefung von Dränungen oder Erweiterung der Pumpkapazität in der Polderbewirtschaftung, keine irreversible Veränderung des Bodenprofils, wie z. B. Tiefpflügen und Kuhlen. Dies muss ohne Einschränkungen für alle Feuchtgebiete und Moorböden gelten. Eine klimaangepasste Bewirtschaftung von Mooren und Feuchtgebieten kann langfristig nur über eine extensive Grünlandnutzung erfolgen. Deswegen ist die Ackernutzung auf diesen Standorten grundsätzlich in eine Grünlandnutzung zu überführen.
- **Verbot des Verbrennens von Stoppeln (GLÖZ 3):** Der NABU unterstützt das Verbot, da diese Maßnahme große Mengen an Kohlendioxid freisetzt und zum Tod vieler Lebewesen führt.
- **Pufferstreifen entlang von Gewässern (GLÖZ 4):** Pufferstreifen verhindern den Eintrag überschüssiger Nährstoffe aus der Düngung (z. B. Nitrat) sowie den Eintrag von Pflanzenschutzmitteln in die Gewässer. Des Weiteren schaffen sie Lebensraum für Insekten und tragen zum Biotopverbund bei. Um einen wirklich wirksamen Schutz von Natur und Umwelt zu gewährleisten,

müssen die Pufferstreifen aber eine Mindestbreite von 10m (entlang von natürlichen Gewässern) aufweisen.

- **Einführung eines Tools zum nachhaltigem Nährstoffmanagement (GLÖZ 5):** Der NABU unterstützt die Einführung eines Instruments zur Reduktion von Nährstoffüberschüssen. Allerdings müssen auch die strukturellen Probleme, wie die zu hohen Tierdichten in einigen Regionen Deutschlands, und überhöhte Düngebedarfswerte angepasst werden. Letztlich führt kein Weg an einer ordnungsrechtlich vorgegebenen flächengebundenen Tierhaltung vorbei.
- **Erosionsvermeidende Bodenbearbeitung (GLÖZ 6):** Die konservierende, nicht-wendende Bodenbearbeitung trägt zur Vermeidung von Wasser- und Winderosion bei. Die Bodenbearbeitung ohne Pflug darf aber nicht zu einem erhöhten Einsatz von Herbiziden führen.
- **Bodenbedeckung (GLÖZ 7):** Im Winter liegen viele Felder brach. Hier ist die Gefahr der Auswaschung von Nährstoffen groß, außerdem bieten diese Flächen weder Nahrung noch Rückzugsraum für viele verschiedene Arten. Der Anbau von Zwischenfrüchten, Untersaaten und auch Stoppelbrachen gilt dabei als Bodenbedeckung.
- **Fruchtfolge (GLÖZ 8):** Breite Fruchtfolgen aus Halm- und Blattfrüchten, Sommerungen und Winterungen sowie Zwischenfrüchten und Untersaaten sind eines der wichtigsten Instrumente zur Reduktion von Pestiziden und des Problems der Düngeüberschüsse und sind ein wirksames Mittel zur Steigerung der Bodenfruchtbarkeit. Eine breitenwirksame Fruchtfolge muss mindestens 5-gliedrig sein und eine Leguminose enthalten. Ausnahmen sind hier für Grünland- und Futterbaubetriebe zu ermöglichen.
- **Anteil nicht-produktiver Flächen (GLÖZ 9):** Nicht-produktive Flächen wie Brachen und Hecken sichern die Strukturvielfalt in der Agrarlandschaft und sind zentraler Bestandteil eines wirksamen Schutzes der Biodiversität. Das Ziel muss gemäß der EU-Biodiversitätsstrategie ein Mindestanteil nicht-produktiver Flächen und Landschaftselemente von 10% der landwirtschaftlichen Fläche sein. Hiervon muss mindestens die Hälfte (5%) über GLÖZ 9 vorgeschrieben werden, ergänzt durch ausreichend attraktive Anreize (vgl. Abschnitt Eco-Schemes). Produktive Optionen (z. B. Anbau von Zwischenfrüchten und stickstoff-fixierenden Pflanzen) dürfen nicht zur Anwendung kommen, da die Erfahrungen des „Greening“ der vergangenen Förderperiode den geringen Biodiversitätseffekt belegen. Wichtig ist, dass der Anteil unproduktiver Flächen nicht nur für Ackerland, sondern auch für Grünland und Sonderkulturen gilt und alle Betriebe (auch Öko- und Kleinbetriebe) diese Vorgabe zu erfüllen haben.
- **Verbot des Umbruchs von Natura-2000-Grünland (GLÖZ 10):** Grünlandflächen in Natura 2000-Gebieten sind oft besonders artenreiche und naturschutzfachlich wertvolle Flächen. Der NABU bekräftigt die Notwendigkeit eines Umbruch- und Umwandlungsverbot in dieser Kulisse, um diese Flächen langfristig für den Erhalt der Biodiversität und als Beitrag zum Klimaschutz zu erhalten.

### 3. ECO-SCHEMES: ANREIZE FÜR NATURVERTRÄGLICHE LANDWIRTSCHAFT

EU-Fördermittel dürfen keine Anreize zu umweltschädigender Intensivierung geben – dies gilt insbesondere für Instrumente, die explizit dem Natur-, Umwelt- und Klimaschutz dienen sollen, wie die neuen Eco-Schemes. Sie sollen im Gegenteil nur Maßnahmen fördern, deren Wirksamkeit zum Erhalt der Biodiversität wissenschaftlich nachgewiesen ist und die über die gesetzlichen Grundanforderungen und die Konditionalität hinausgehen.

Folgende qualitative Grundanforderungen an Eco-Schemes müssen eingehalten werden:

- Verbot von Pflanzenschutzmitteln, **um Lebensraum für Ackerwildkräuter zu schaffen.**
- Reduzierte oder gar keine Düngung, **um die extensive Bewirtschaftung zu garantieren.**
- Ganzjährige Wirksamkeit der Maßnahmen, **um Nahrungs- und Lebensraum für Insekten und Kleinsäuger auch im Winter zu garantieren. Auf Ackerland sollte der Umbruch erst nach dem 31.12. erlaubt sein.**
- Bewirtschaftungsruhe im Frühjahr/Sommer von mindestens 2 Monaten **zum Schutz der bodenbrütenden Feldvögel.**
- Ecoschemes dürfen nicht zur **Verschlechterung der Biodiversität** führen (z.B. Agroforst auf Extensiv-Grünland oder Paludikulturen auf Niedermoor). Daher muss es ggf. Kulissen zum Ausschluss von bestimmten Eco-Schemes geben oder die konkrete Ausgestaltung der Regelungen wird unter enger Einbeziehung der Naturschutzressorts entwickelt.

Inhaltlich müssen Eco-Schemes in den Bereichen nicht-produktive Flächen, Grünland und Ackerland für die Landwirt\*innen zur Auswahl gestellt werden. Eine Aufstockung der **nichtproduktiven Flächenanteile** auf mindestens 10% im Acker- und Grünland über Eco-Schemes muss eine auch ökonomisch attraktive Option für alle Landwirte sein.

- Im Bereich des **Grünlands** gab es in der letzten Förderperiode viele wirkungsvolle Maßnahmen im Bereich der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM). Hier ist es wichtig, dass die Maßnahmen in den Eco-Schemes und die Programme aus den AUKM **aufeinander aufbauen** und so die etablierten Maßnahmen der Zweiten Säule weiterhin attraktiv bleiben. Extensives Grünland trägt entscheidend zum Erhalt der Biodiversität und zum Klimaschutz bei.
- Im Bereich des Ackerlands gab es nur wenige Förderprogramme zur nachhaltigen Bewirtschaftung. Hier muss unbedingt nachgearbeitet werden und ein Eco-Scheme zum **extensiven Ackerbau** z. B. im “Weite-Reihe-System“ erarbeitet werden. Extensiv bewirtschaftete Ackerflächen sind unverzichtbar als Lebensraum für viele Feldvögel und Ackerwildkräuter.

- Um auch in landwirtschaftlichen Gunstregionen eine großflächige Umsetzung der Eco-Schemes attraktiv zu machen, ist eine **regionale Prämiendifferenzierung** notwendig.
- Eine **Mehrjährigkeit der Eco-Schemes** muss unbedingt gewährleistet werden. Die Mehrjährigkeit steigert zum einen die naturschutzfachliche Wirksamkeit, zum anderen bietet sie den Landwirt\*innen finanzielle Planungssicherheit.

Folgende Eco-Schemes tragen nicht unmittelbar zum Erhalt der Biodiversität bei und sollten **nicht** über dieses Förderinstrument angeboten werden:

- Precision Farming – Maßnahmen im Kontext der Digitalisierung sollten **nur als investive Maßnahmen** gefördert werden.
- Anbau von Biomasse zur Energieerzeugung – der Anbau von Biomasse hat in den letzten Jahren zu einer Ausdehnung der Maisanbaufläche und einer Verengung der Fruchtfolge geführt, was sich **negativ auf die Artenvielfalt** ausgewirkt hat.
- Minimale Bodenbearbeitung – geht häufig mit einem **erhöhten Einsatz von Herbiziden** einher, was sich negativ auf die Biodiversität auswirkt.
- Investive Tierwohlmaßnahmen – der Finanzbedarf im Bereich Tierwohl ist so hoch, dass die Gelder der Eco-Schemes dafür nicht ausreichen und **andere Finanzierungsmöglichkeiten** in Betracht gezogen werden sollten (siehe Ergebnisse der „Borchert-Kommission“).

#### 4. AGRARUMWELTMASSNAHMEN: GEZIELT FÜR DIE WIEDERHERSTELLUNG VON ARTEN UND LEBENSRAÜMEN

Die EU-Biodiversitätsstrategie beinhaltet die Mobilisierung von EU-weit 20 Mrd. EUR/Jahr für Investitionen und Anreize, damit ihre Ziele für die Verbesserung des Zustands zumindest eines Teils der Lebensräume und Arten sowie der Stopp des Artensterbens erreicht werden können. Nach Zahlen der Bundesregierung müssten in Deutschland mindestens 1,4 Mrd. EUR allein für Natura 2000 und andere gezielte Maßnahmen für Arten und FFH-Lebensraumtypen mobilisiert werden. Der größte Anteil der Kosten, die Bund und Länder geschätzt haben, bezieht sich auf Anreize für Landnutzer\*innen, insbesondere Landwirt\*innen. Damit diese gezielt auf die EU-rechtlich geschützten Arten und Lebensraumtypen und Natura 2000 wirken, müssen die Agrarumweltmaßnahmen in der Zweiten Säule der GAP dementsprechend ausgestaltet sein.

- Es wird **1 Mrd. EUR für den Erhalt der Biodiversität in der Zweiten Säule** benötigt. Um diese Mittel für gezielte Naturschutzmaßnahmen verfügbar zu machen, fordert der NABU eine **Umschichtung von 20%** ab Beginn der nächsten Förderperiode (2023) (alleine 18,5% sind für die Finanzierung der Natura-2000-Gebiete notwendig). Da auch der Ökolandbau und weitere Ziele der ländlichen Entwicklung über dieses Förderinstrument finanziert werden sollen, muss die Umschichtung bis Ende der Förderperiode **auf 25% angehoben** werden.
- Die **Ausgleichszulage** für benachteiligte Gebiete ist eine pauschale Flächenprämie und sollte nicht als Umweltförderinstrument angerechnet werden.

## 5. BETEILIGUNG ALLER AKTEURE

- Die Beteiligung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit sowie der Länder-Umweltministerien in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe GAP ist zu gewährleisten. (UMK-Beschuss Nr.: 52 / 2020)
- Eine transparente und ernsthafte Beteiligung der Zivilgesellschaft auf Bundes- und Länderebene ist zu gewährleisten. Dies schließt die Veröffentlichung aller eingegangenen Stellungnahmen, die Kenntlichmachung, welche Hinweise und Anmerkungen ob und wie berücksichtigt wurden, sowie die Beantwortung der Fragen, die während der Online-Konferenzen aus Zeitmangel nicht ausreichend diskutiert werden können, mit ein.