

Entwicklungen & Trends 2024

Fortschritt – vorerst vertagt

von Christian Hönig und Daniela Wannemacher

Im Rückblick auf 2024 lässt sich ein Ereignis aus dem Herbst 2023 nicht ausblenden, das sowohl zum großen Haushaltsstreit der Ampelregierung, zu den Bauernprotesten Anfang 2024 und den anschließenden Rückschritten in der Agrarumweltpolitik, aber vermutlich auch mit einem nicht unbedeutenden Beitrag zum vorzeitigen Ende der Ampel geführt hat: Zahlreiche Bundestagsabgeordnete der CDU hatten einen Normenkontrollantrag gegen die Nutzung des Corona-Sondervermögens für den Nachtragshaushalt 2022 eingereicht. Als das Bundesverfassungsgericht diesem stattgab, entstand eine Lücke von circa 60 Milliarden Euro im Klima- und Transformationsfonds. Fortan herrschte Krisenstimmung in der Zeitenwende, und insbesondere für Umwelt- und Naturschutz, für natürlichen Klimaschutz genauso wie für den Umbau der Tierhaltung wurde die Finanzdecke plötzlich dünn. Der darauffolgende Versuch, den Haushalt zu konsolidieren und die Lücke zu stopfen, zeigte, wie groß die Spannung auf der gemeinsamen Richtschnur der drei ungleichen Partner war und wie grundsätzlich die Probleme der Ampelkoalition. Wenn es zu Beginn noch eine gemeinsame Orientierung gab, befand sich diese nun in Auflösung. Im Grunde zeichnete sich damals schon ab, was schlussendlich zur Auflösung führen würde: Es fehlte an einer geteilten Vorstellung davon, wie eine sozial-ökologische Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft gelingen könnte. Da die Möglichkeiten, sich neue Mittel zu beschaffen, am Widerstand der FDP scheiterten, blieb nur noch übrig, die Ausgaben zu reduzieren.

Letztlich wurde im Herbst 2024 das Unvermögen, in Reaktion auf den Sieg von Donald Trump in der US-Wahl eine weitere Unterstützung der Ukraine gegen den russischen Überfall zu organisieren und zu finanzieren, als Grund für das Scheitern der Regierung angeführt. Die Explosionen der Raketen und Granaten am östlichen Rand Europas waren und sind in Deutschland nicht zu hören. Wahrnehmbar war aber ein paar Monate früher das Brummen der Traktoren, die mit lautem Geheul und unter Sirenengeheul sich durch die Hauptstraßen auf das Regierungsviertel zubewegten. Denn auf der Suche nach Einsparmöglichkeiten gelangte Ende 2023 auch die Agrardieselbeihilfe auf die Streichliste. Der Vorschlag wurde in der Folge zum berühmten letzten Tropfen, der das Fass zum Überlaufen brachte. Und das »Fass« war: die Unzufriedenheit vieler Bäuerinnen und Bauern mit der wirtschaftlichen Situation ihrer Betriebe, mit der Preisentwicklung bei Vorprodukten in der Folge des Kriegs gegen die Ukraine genauso wie mit der als noch umfangreicher geworden wahrgenommenen Bürokratie: Auf die Streichung der Subventionen für Agrardiesel reagierten die Landwirt:innen

***Ampelregierung:
keine gemeinsame
Vision von der
sozial-ökologischen
Transformation***

mit lautstarken Protesten. Wie auch in anderen europäischen Ländern suchten Konservative und Rechtsextreme Anschluss an die »Bauernproteste«.

Bauernproteste und ihre fatalen Folgen – das Agrarpaket der Bundesregierung

Dieser Druck führte schlussendlich dazu, dass im Bundestag ein Agrarpaket beschlossen wurde, das vor allem den Gedanken des Bürokratieabbaus vor sich her trug, dabei aber auch Abschwächungen der Konditionalitäten der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) meinte. Insbesondere wurde der 2022 und 2023 als kriegsbedingte Ausnahme beschlossene Verzicht auf Stilllegungsflächen verstetigt¹ – und damit eine der zentralen Forderungen und Erfolge der Umweltverbände im Rahmen der letzten GAP-Reform, die Ausweitung der Brachflächen als Rückzugsraum für mehr Biodiversität in der Agrarlandschaft,² abgeschafft.

Abschwächung der ökologischen Standards

Dabei waren bereits 2023 leichte Besserungen bei den aufgrund des anhaltenden Krieges in der Ukraine angestiegenen Energiepreisen eingetreten. Nicht nur die Preise für Kraftstoffe, sondern auch für Gas und damit für synthetische Düngemittel sanken wieder. Die nicht mehr nutzbaren Äcker in der angegriffenen Ost-Ukraine und die erschwerten Exportmöglichkeiten des vom Krieg heimgesuchten Landes verknappte aber weiterhin die Verfügbarkeit von Weizen, Sonnenblumenöl und Soja. Allerdings hatte die Landwirtschaft schon 2023 erlebt, dass sich der politische Rahmen ändern kann; 2023 wurden aufgrund des andauernden Krieges in der Ukraine bereits Abschwächungen bei den Standards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand von Flächen (GLÖZ) verabschiedet. Diese Grundanforderungen sollten die Agrarförderung noch gezielter als in der vorangegangenen Förderperiode an ökologische Leistungen koppeln.

Allerdings erfolgte im Frühjahr 2024 als Reaktion auf die Proteste, die sich in Brüssel in teils gewalttätigen Straßenauseinandersetzungen fortgesetzt hatten, auch auf Brüsseler Ebene ein noch weitergehender Schritt der Abschwächung. Nun sollte es vorrangig um Bürokratieabbau gehen.³ Die erst 2023 in Kraft getretenen Regelungen der Förderperiode bis 2027 wurden breit außer Kraft gesetzt, sowohl europäisch wie auch national. Auch Deutschland hat verbliebene Spielräume nicht genutzt, wie es z. B. die Verbände der von der Arbeitsgemeinschaft bäuerlicher Landwirtschaft (AbL) und des Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) koordinierten Verbändeplattform zur GAP gefordert hatten,⁴ sondern das Niveau auch dort, wo es nationale Spielräume durchaus gegeben hätte, die weniger ambitionierten europäischen Mindestvorgaben gewählt.

Nationale Spielräume bei der Fruchtfolge- gestaltung nicht genutzt

So etwa bei den Regelungen zur Fruchtfolgegestaltung. Hier gäbe es die Möglichkeit, einen jährlichen Fruchtwechsel auf allen Ackerschlägen eines Betriebs einzufordern. Von den entstehenden weiten Fruchtfolgen würden Umwelt und Landwirt:innen gleichermaßen profitieren: Boden und Bodenleben verbessern sich durch die unterschiedliche Durchwurzelung, der Anbau von Leguminosen in der Fruchtfolge stellt pflanzenverfügbaren Stickstoff zur Verfügung und kann damit zu weniger Einsatz von Mineral- und Wirtschaftsdünger (und damit auch zum Schutz von Oberflächen- und Grundwasser) beitragen, und nicht zuletzt tragen weite Fruchtfolgen dazu bei, dass weniger Pestizide eingesetzt werden. Für Landwirt:innen ist neben den Einsparungen bei Dünger und Pestiziden vor allem der Aspekt der Diversifizierung und damit höheren wirtschaftlichen Stabilität wichtig – gerade auch mit Blick auf zunehmende Auswirkungen der Klimakrise wie häufigere Wetterextreme von Starkregen und Stürmen bis Dürrephasen.

Als Bilanz für 2024 bleibt deshalb leider festzuhalten: An einer zentralen Stelle des Instrumentariums für den Natur- und Artenschutz in der Fläche, der Gemeinsamen Agrarpolitik, waren 2024 vor allem Rückschritte zu verzeichnen. Der Schutz der natürlichen Produktionsgrundlagen unterlag der Produktionsperspektive. Gleichzeitig zeigt sich das weiterhin bestehende Problem der mangelnden Qualifizierung von GAP-Mitteln – und damit die fortdauernde Bevorzugung großer Betriebe, die weiter über die Flächenprämie einen überproportionalen Anteil ihres Einkommens erwirtschaften und besser in der Lage sind, die offensichtlich mit der letzten Reform noch gewachsenen bürokratischen Anforderungen zu schultern. Kleinere Betriebe oder Betriebe, die auf weniger konventionelle, nachhaltige Modelle setzen, wenden dagegen überproportional viel Aufwand für die bürokratische Abwick-

lung auf und haben es oft schwerer, von den Mitteln aus Brüssel zu profitieren, gerade wenn auch noch die Investitionskosten hoch sind.

Reduktion des Pestizideinsatzes – Fehlanzeige

Auch ein anderer landwirtschaftsbezogener Aspekt mit Auswirkungen auf Biodiversitäts- und Ökosystemschutz war 2024 ohne Fortschritte: Nach dem Scheitern der Pestizidverordnung bzw. Sustainable Use Regulation (SUR) Ende 2023 ging es an einer zentralen Schnittstelle zwischen Naturschutz- und Agrarpolitik auch im vergangenen Jahr nicht voran. Die SUR wurde als Teil des *Green Deal* und der Farm-to-Fork-Strategie ins Leben gerufen, mit dem Ziel, den Einsatz von Pestiziden in der Landwirtschaft bis 2030 zu halbieren, Pestizidrückstände in Lebensmitteln zu reduzieren und umweltfreundlichere Anbaumethoden zu fördern, um damit sowohl die Umwelt zu schützen als auch gleichzeitig die öffentliche Gesundheit zu fördern. Besonders aus Ländern und Regionen mit Intensivlandwirtschaft, die in hohem Maße abhängig von Pestiziden ist, und aus der Chemieindustrie, die den Verlust von Marktanteilen und wirtschaftlichen Einbußen befürchtete, war Widerstand organisiert worden. Unklare Formulierungen zu Gebietskulissen und Anwendungsbereich auch für nicht-chemische Mittel, wie sie auch im Biolandbau eingesetzt werden, hatten sogar bei Betrieben der ökologischen Landwirtschaft zu Fragen geführt.

Nach dem Scheitern der SUR Ende 2023 im Europaparlament sind damit bis auf Weiteres auch die Bemühungen als gescheitert anzusehen, in der EU einen Rechtsrahmen für die Reduktion von Pestiziden zu schaffen. Der Rückgang von Pestiziden würde einen positiven Einfluss auf die Biodiversität haben, insbesondere durch den Schutz für Bestäuberarten, die unter dem intensiven Einsatz von Pflanzenschutzmitteln leiden. Die Lockerung dieser Vorschriften wirft die Frage auf, wie verbindlich Maßnahmen zum Umwelt- und Naturschutz gemeint sind. Was als pragmatisches Handeln eingeordnet werden sollte, zeigte einmal mehr, auf welch tönernen Füßen die groß verkündigten Absichten standen, für diese und kommende Generationen Bodenqualität, Wasserressourcen und Biodiversität erhalten zu wollen.

Die kontroverse Entscheidung der EU-Kommission aus dem vergangenen Jahr, ohne die qualifizierte Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten die Zulassung von Glyphosat für weitere zehn Jahre zu verlängern, stellte Deutschland vor das Problem, dass das für den 1. Januar 2024 angesetzte Anwendungsverbot für Glyphosat nicht mehr haltbar war, ohne ein Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission zu riskieren. Das Landwirtschaftsministerium reagierte darauf mit einer Eilverordnung, die wiederum das Anwendungsverbot vorläufig aussetzte, die Anwendungsbeschränkungen der Pflanzenschutzanwendungsverordnung aber in Kraft ließ. Dieses Minimum an schützenden Maßnahmen stieß aufseiten des Bauernverbands und der Agrarindustrie auf Widerstand. Die angekündigten Schritte zur Verstärkung der Anwendungsbeschränkungen lassen weiterhin auf sich warten.

Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz – Fortführung gefährdet

Ein zentrales Förderinstrument der scheidenden Bundesregierung war das im vergangenen Jahr eingeführte Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK). Mit niedrigschwelligen Förderrichtlinien sollten naturbasierte Lösungen umgesetzt werden, mit denen beide Probleme – Artensterben und Klimakrise – angegangen werden können. Natürliche Kohlenstoffspeicher wie Moore, Auen und Graslandschaften sollen klimafreundlicher genutzt werden, eine weitere Option wäre die Förderung nachhaltiger Bewirtschaftungspraktiken z. B. durch den Anbau von Zwischenfrüchten, die den Boden verbessern und Kohlenstoff binden. Diese klimafreundlichen Praktiken sollen nicht nur dazu dienen, Erträge langfristig zu sichern und zu steigern, sondern auch die gestiegenen Anforderungen der Verbraucher:innen an ökologischeren Produkten zu bedienen. Von den in Aussicht gestellten Programmen waren für Landwirt:innen insbesondere Förderrichtlinien für die Bewirtschaftung von Mooren oder Agroforestry interessant, sowie zur Auenrenaturierung oder der (Wieder-)Herstellung von Gewässerrandstreifen.

Weiterhin kein Rechtsrahmen für die Reduktion von Pestiziden

Niederschwellige Förderung naturbasierter Lösungen

**Vorzeitiges Ende der
Regierung gefährdet
Aktionsprogramm
Natürlicher Klimaschutz**

Das Versprechen, das Antragsverfahren so niedrigschwellig wie möglich zu halten, konnte meist eingelöst werden. Die Verfahren wurden vom Kompetenzzentrum Natürlicher Klimaschutz als zentraler Anlaufstelle helfend begleitet und die Förderrichtlinien am Ende größtenteils doppelt überzeichnet. Jedoch schien das Ausrollen der Förderrichtlinien ein schwieriges Verfahren. Gerade die für die Landwirtschaft interessanten Programme wie »InAWi« zur Unterstützung bei der Wiedervernässung von Moorböden oder die Förderung von »Bodenschonenden Landmaschinen« ließen auf sich warten. Zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Beitrags befindet sich z. B. noch die Richtlinie zur Förderung von Paludikulturen zur nassen Bewirtschaftung von Moorflächen in der Abstimmung mit den zu beteiligenden Ressorts. Auch die Förderrichtlinien für Auenrenaturierung bzw. zur Wasserwirtschaft und Gewässerentwicklung sind noch in der Abstimmung.

Die bisher ausgerollten Förderrichtlinien haben teilweise noch Laufzeiten bis Ende 2027. Ob aber die bereits angekündigten, allerdings noch nicht veröffentlichten Richtlinien noch vor der anvisierten Neuwahl des Bundestags am 23. Februar 2025 eingeführt werden können, bleibt offen. Inwiefern dies mit Zustimmung des Bundesministeriums für Finanzen noch innerhalb der vorläufigen Haushaltsführung möglich wäre, ist eine bisher noch nicht eindeutig beantwortete Frage. Eine wesentliche Frage ist, ob der innovative Ansatz des ANK, naturbasierte Lösungen gegen Klimakrise und Artensterben zu fördern, weiterverfolgt werden wird. Eine Weiterführung wäre aufgrund der gesetzlichen Verpflichtungen zur Erreichung der Klimaziele notwendig. Die Antwort darauf wird jedoch von der Zusammensetzung und dem Willen der nächsten Regierungskoalition abhängen. Eine Entscheidung gegen das Instrument und damit gegen langfristige Planbarkeit würde das Vertrauen in die Politik weiter untergraben. Landwirt:innen denken in Generationen, nicht in Wahlperioden.

Nationale Biomassestrategie – erste Entwürfe

Nicht nur mit Blick auf den Natur- und Biodiversitätsschutz auf der landwirtschaftlichen Fläche gab es 2024 wenig bis keine Fortschritte, was den BUND dazu bewogen hat, Ende Oktober 2024 eine Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht einzureichen »gegen das Unterlassen geeigneter gesetzlicher Vorschriften bezogen auf die Erhaltung der Biodiversität durch die Bundesrepublik Deutschland« (siehe Kasten). Andere Landnutzungspolitiken hängen auch hinterher. So sollte die Nationale Biomassestrategie (NABIS) den Einsatz von Biomasse als erneuerbaren Rohstoff steigern und das Verhältnis Energie- und stoffliche Ressourcenquelle verändern und so einen wichtigen Beitrag zur Energiewende und Klimaneutralität bis 2045 leisten. Biomasse ist zwar vielseitig einsetzbar, sowohl zur Strom- und Wärmeproduktion, im Verkehrssektor wie auch stofflich genutzt in der Industrie, im Baugewerbe und in Form innovativer Gebrauchsprodukte. Damit es nicht zu einseitiger Übernutzung oder mehrfacher Ressourcenverplanung kommt, fehlen jedoch weiter die Leitlinien. 2022 wurden

**BUND reicht
Verfassungs-
beschwerde ein**

Naturschutzklage

Es gibt viele Gründe, Natur zu schützen. Einer davon ist sicherlich der Erhalt unserer Lebensgrundlage. Doch auch wenn jede Bundesregierung – gleich welcher Parteienkonstellation – den Schutz der Artenvielfalt als wesentliche Zukunftsaufgabe bestätigt, schreitet das Artensterben weiter voran. Internationale Abkommen und nationale Bemühungen diese umzusetzen, konnten bislang noch keine Trendumkehr bewirken. Der BUND sieht daher die allen Bürger:innen in der Verfassung garantierten Grundrechte verletzt. Das betrifft

aus Sicht des Verbandes nicht nur das Recht auf Leben und Gesundheit, sondern auch die Freiheits- und Eigentumsrechte.⁵ Aus diesem Grund hat der BUND gemeinsam mit privaten Beschwerdeführer:innen Verfassungsbeschwerde eingelegt. Mit diesem Schritt soll eine wirksamere Naturschutzgesetzgebung mit einem umfassenden Biodiversitätsschutzkonzept erreicht werden. Wann das Bundesverfassungsgericht ein Urteil über diese »Naturschutzklage« fällen wird, ist noch nicht bekannt.

die zwischen drei grün geführten Ministerien erarbeiteten Eckpunkte für die Strategie vorgelegt,⁶ mit Verbänden diskutiert und bearbeitet. Im weiteren Prozess der Ausfüllung der Strategie wurden jedoch auch die unterschiedlichen Sichtweisen vor allem zwischen Wirtschafts- und Umweltministerium bei der Frage deutlich, wie hoch das Produktionspotenzial anzusetzen ist und welche Kriterien angelegt werden sollten, um eine nachhaltige Erzeugung und Nutzung sicherzustellen.

Positiv an den bisherigen Entwürfen ist auf alle Fälle, dass eine insgesamt stärkere Nutzung von Rest- und Abfallstoffen angemahnt wird und insbesondere für die energetische Nutzung zu bevorzugen ist. Wichtiger Diskussionspunkt auch im Rahmen der Erarbeitung der NABIS ist die Frage des Umgangs mit Holzbiomasse. Wenn die Nachfrage nach Holz oder anderen direkt aus Wäldern gewonnenen pflanzlichen Materialien steigt, ist eine naturnahe Waldbewirtschaftung kaum abzusichern. Gerade in Waldökosystemen, die ohnehin bereits unter Klimaveränderungen und Schäden durch Fraßinsekten leiden, könnte eine intensivierte Holznutzung das Ökosystem weiter destabilisieren. Auch bei der NABIS ist zum jetzigen Zeitpunkt aber unklar, ob sie mit dem Aus der Ampelregierung noch im Kabinett verabschiedet wird oder ob und wie sich eine künftige Bundesregierung überhaupt weiter mit der Frage, wie die Nutzung von Biomasse nachhaltig erfolgen kann, befassen wird.

Stärkere Nutzung von Rest- und Abfallstoffen angemahnt

Tierhaltung und Tierschutz – Opfer der Regierungskrise

Eine relevante Auswirkung auf die Umwelt haben auch Art und Umfang der Tierhaltung, da sie zumindest regional Einfluss auf die Nitratüberschüsse hat. Landnutzungsänderungen z. B. durch wegfallende Beweidung oder auch wegen Nutzungsintensivierung, häufigerem Mähen und gegebenenfalls anderen Pflanzensammensetzungen auf Wiesen führen dazu, dass in der Kulturlandschaft Lebensräume für hoch spezialisierte Tiere und Pflanzen entstehen können – oder eben wegfallen. Deshalb ist auch ein Blick auf die im vergangenen Jahr gestartete Tierhaltungskennzeichnung wichtig.

Als eines der wenigen verwirklichten Projekte aus dem Koalitionsvertrag im Bereich Tierhaltung ist im letzten Jahr das Tierhaltungskennzeichnungsgesetz (TierhaltKennzG) in Kraft getreten. Das jetzt eingeführte Kennzeichen ist jedoch bisher weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben: Transport und Schlachtung fließen gar nicht erst mit ein und bei den zugrunde liegenden Kriterien sind der staatlichen Kennzeichnung laut BMEL enge Grenzen durch die Vorgaben europäischer Vermarktungsnormen gesetzt. Private Gütesiegel unterliegen diesen Vorgaben nicht. Die Kennzeichnung ist zudem bisher nur für frisches Schweinefleisch verpflichtend. Andere Produkte sind zum jetzigen Zeitpunkt davon ausgenommen.

Noch unzureichend: die neue Tierhaltungskennzeichnung

Betriebe, die ihre Ställe umbauen oder auf andere Produktionszweige außerhalb der Tierhaltung umsteigen wollen, erhalten bisher deutlich zu wenig Unterstützung bei der Finanzierung. Das Bundesprogramm Umbau der Schweinehaltung ist bisher insbesondere finanziell stark begrenzt, das Chancenprogramm Höfe geradezu lächerlich klein. Für eine bessere Finanzierung des Umbaus stehen zwei mögliche Modelle im Raum, beide mit Vor- und Nachteilen. Eine Anpassung der Mehrwertsteuer ist dabei die einfacher einzuführende und absehbar mit weniger Bürokratie verbundene Möglichkeit, auf die sich auch die Zukunftskommission Landwirtschaft deshalb als Empfehlung geeinigt hat. Die andere häufig diskutierte Option einer Abgabe, bei der es einige Nachteile der Mehrwertsteuererhöhung nicht gäbe, ist europarechtlich umstritten, eine schnelle Einführung deshalb fraglich.

Lichtblick: Die neue Wiederherstellungsverordnung der EU

Sowohl der Blick auf nationale wie auf europäische Ebene zeigt: Es bleiben viele Baustellen, obwohl der *Green Deal* und der Koalitionsvertrag der Ampel eigentlich viele Vorlagen geboten hätten, Natur-, Arten- und Ökosystemschutz weiterzuentwickeln. Der *Green New Deal* wurde 2019 von der EU-Kommission als umfassendes Konzept vorgestellt, um eine ökologische Neuausrichtung der Wirtschaft in die Wege zu leiten und die Natur- und Umweltschutzstandards weiter zu verbessern. Doch 2024 lässt sich konstatieren: Es wurde fast nichts davon umgesetzt.

Ambitionierte Initiativen der EU

Lichtblick war ganz klar auf EU-Ebene die Verabschiedung des Nature Restoration Law (siehe Kasten). Die EU-Kommission hat mit dem *Green Deal* und der Wiederherstellungsverordnung (WVO), die auch im deutschsprachigen Raum oft als Nature Restoration Law (NRL) bezeichnet wird, zwei ambitionierte Initiativen ins Leben gerufen, die eine Transformation der europäischen Wirtschaft hin zu Nachhaltigkeit und Klimaneutralität vorantreiben sollen. Der *Green Deal* zielt darauf ab, die EU bis 2050 klimaneutral zu machen, während die WVO den großflächigen Wiederaufbau und Schutz von natürlichen Ökosystemen fördern möchte. Beide Initiativen haben international hohe Anerkennung erfahren, doch ihre Umsetzung zeigt, dass die Realität hinter den ehrgeizigen Zielen komplexer ist.

Die Wiederherstellungsverordnung, die von der EU-Kommission 2022 vorgeschlagen und 2023 weiterentwickelt wurde, zielt darauf ab, die biologische Vielfalt in Europa zu schützen. Die Verordnung legt verbindliche Ziele fest, um die Funktionsfähigkeit von degradierten terrestrischen und marinen Ökosystemen bis 2030 wiederherzustellen und bis 2050 sogar zu verbessern sowie den Verlust von Naturgebieten zu stoppen. Zwar sind Maßnahmen zur Förderung von nachhaltigen landwirtschaftlichen Praktiken vorgesehen, jedoch ist im Moment noch unklar, wie diese finanziert werden sollen.

André Prescher-Spiridon

Zeitenwende im europäischen Naturschutz?

Über das neue EU-Renaturierungsgesetz und seine nationale Umsetzung

Wenn es um den Schutz unserer Natur geht, ist seit Langem klar, dass der Erhalt der noch verbliebenen Schätze nicht mehr ausreicht. Nach Jahrzehnten fehlenden Handelns befindet sich beispielsweise in Europa das Schutzgebietsnetzwerk NATURA 2000 in einem katastrophalen Zustand: 80 Prozent der darin enthaltenen Ökosysteme erreichen nicht die Zielwerte. Dieser Trend betrifft nicht allein Europa und die Europäische Union, sondern den gesamten Globus. Aus gutem Grund haben die Vereinten Nationen dieses Jahrzehnt zur »Dekade der Ökosystemrenaturierung« ausgerufen. Das Kunming-Montreal-Abkommen baut darauf auf. Die Vertragsstaaten verpflichten sich darin, bis 2030 30 Prozent der Ökosysteme, die in einem schlechten Zustand sind, wiederherzustellen.

Die Antwort der EU umfasste unter anderem die Biodiversitätsstrategie 2030¹ und den Vorschlag der EU-Kommission für eine »Verordnung zur Wiederherstellung der Natur«, kurz das EU-Renaturierungsgesetz vom Juni 2022.² Der Vorschlag setzte ambitionierte Ziele: Insgesamt 20 Prozent der gesamten EU-Landes- und Meeresfläche sollten bis 2030 von Renaturierungsmaßnahmen betroffen sein. Bis 2050 sollten sich alle Ökosysteme wieder in einem guten Zustand befinden. Das jahrzehntelange Umsetzungsdefizit bei NATURA 2000 soll durch klare Fristen beendet und durch weitere Zielvorgaben an die Mitgliedstaaten für Ökosysteme in der Agrarlandschaft oder zum Moorschutz ergänzt werden.

Wild-West im Gesetzgebungsverfahren

Während Umweltverbände die Vorschläge begrüßten,

war schnell klar, dass bei diesem Gesetzgebungsverfahren die üblichen Regeln nicht mehr gelten. Schnell wurde der russische Angriffskrieg von großen Agrarverbänden und konservativen Politikern als Vorwand genutzt, um das Gesetz zu verschieben. Verwiesen wurde auf die ausbleibenden Agrarexporte und die damit einhergehenden Unsicherheiten in der globalen Lebensmittelversorgung. Diese Forderungen hatten nichts mit der Realität zu tun. Sie setzten jedoch früh den Ton für die weitere Debatte, vor allem im EU-Parlament. Diese war geprägt von übertriebenen Zuspitzungen, faktenfreien Argumenten und am Ende von platten Lügen, vor allem seitens der Europäischen Volkspartei (EVP) unter ihrem Vorsitzenden Manfred Weber (CSU).

Der insgesamt zweijährige Prozess entwickelte sich in eine Achterbahn der Gefühle, vor allem auf Seiten der breiten Allianz der Unterstützer. Diese setzte sich zusammen aus Umweltverbänden, Wissenschaftlern, Ökolandbau, aber auch Jägern, Energieverbänden und Wirtschaftsunternehmen. Oft nur um Haaresbreite konnte das Gesetz wichtige Hürden überspringen wie etwa die Plenarabstimmung im Juli 2022. Am Ende drohte es auf den letzten Metern im Umweltrat komplett zu scheitern. Nur dank des mutigen Alleingangs der österreichischen Umweltministerin, die das Votum ihres eigenen Bundeskanzlers ignorierte, schaffte es das EU-Renaturierungsgesetz über die Ziellinie. Seit dem 18. August 2024 ist es nun in Kraft und ist als EU-Verordnung in allen Mitgliedstaaten unmittelbar bindend. ►

Großbaustellen: Gemeinsame Agrarpolitik und Neue Gentechnik

2024, dem zweiten Jahr der Umsetzung, bleibt die GAP eine Baustelle. Trotz der vielbeschworbenen Anpassungen an ökologische und soziale Herausforderungen steht die Umsetzung der Agrarpolitik weiterhin vor vielen Problemen: von der unzureichenden Unterstützung der nachhaltigen Landwirtschaft bis hin zu den strukturellen Ungleichgewichten zwischen den Betrieben. Große Betriebe profitieren in der Regel stärker von den Direktzahlungen und erhalten einen größeren Anteil der finanziellen Unterstützung. Kleinere Betriebe, die sich stärker auf nachhaltige und umweltschonende Praktiken konzentrieren, erhalten oft weniger. Umweltauflagen und die eingeführten GLÖZ-Maßnahmen und ihre Umsetzung wurden als bürokratischer Mehraufwand empfunden.

Darauf müssen die neue Kommission und auch eine neue Bundesregierung Antworten finden, zumal absehbar ist, dass aufgrund wachsender Haushaltsausgaben in anderen Bereichen auch bei den anstehenden Verhandlungen um den kommenden Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) eine stärkere Fokussierung der Mittelvergabe im Rahmen der GAP und gute Argumente für das Fortdauern der Förderung umso notwendiger werden.

Nationale Umsetzung ist entscheidend

Ob das eigentliche Ziel, die Natur und ihre Leistungen für den Menschen langfristig abzusichern und wiederherzustellen, erreicht wird, liegt jetzt jedoch an den Mitgliedstaaten und damit auch an Deutschland und den Bundesländern. Zum 1. September 2026 muss Deutschland bei der EU-Kommission einen umfassenden Renaturierungsplan vorlegen, der aufzeigt, wie die in der Verordnung genannten Ziele erreicht werden sollen. Dazu gehört unter anderem die gestaffelte Wiederherstellung und Neuanlage geschützter Lebensräume der FFH-Richtlinie bis 2030, 2040 und 2050. Hinzu kommen die großflächige Wiedervernässung und Renaturierung von Moorflächen sowie die Verbesserung der Biodiversität in der Agrarlandschaft, etwa durch die Neuanlage von Strukturelementen und die Verbesserung der Situation von Feldvögeln oder Bestäubern. Nur wenn diese die Aufgabe ernst nehmen, kann das EU-Renaturierungsgesetz zu einer Zeitenwende im Naturschutz werden.

Am Ende wird nicht nur die Natur profitieren, sondern vor allem auch der Mensch. Unsere Nahrungsmittelproduktion hängt untrennbar vom Funktionieren der Ökosysteme und deren Leistungen ab. Die eingangs erwähnte Behauptung, das Gesetz würde die Ernährungssicherheit gefährden, zeugt von einer unglaublichen Ignoranz gegenüber unserer Abhängigkeit von der Natur. Sie ist zudem unser wichtigster Verbündeter, um mit den bereits sichtbaren und unvermeidbaren Folgen der Klimakrise umzugehen. Die Stärkung von Ökosystemen kann die Resilienz unserer Nahrungsmittelproduktion und unserer Wälder gegenüber immer stärker werdenden Wetterkapriolen erhöhen. Die Renaturierung von Flussauen und die Schaffung von Schwammlandschaften und -städten schützen unsere Infrastruktur und letztlich Menschenleben vor zunehmenden Katastrophenereignissen.

Die neue Bundesregierung, egal welcher Couleur, und die Bundesländer sind daher gut beraten, die Fehler bei der Umsetzung von NATURA 2000 nicht zu wiederholen. Wir haben schlichtweg keine Zeit mehr für eine 30-jährige Implementierung im Kriechgang. Vor diesem Hintergrund ist die sehr knappe Frist von zwei Jahren womöglich ein Segen, zwingt sie doch die Verwaltungen zu handeln und im Idealfall über Verwaltungsebenen und Ressorts hinweg zusammenzuarbeiten. Um die Akzeptanz der Maßnahmen und deren Qualität zu erhöhen, muss sich dieser Wille zur Zusammenarbeit auch in einer ehrlichen Öffentlichkeitsbeteiligung ausdrücken. Die Zivilgesellschaft hat bereits im Gesetzgebungsverfahren einen langen Atem bewiesen und steht nun bereit, um das Projekt Naturrettung auch auf nationaler Ebene in Deutschland zum Erfolg zu führen.

Anmerkungen

- 1 EU (Europäische Union): EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 (<https://eur-lex.europa.eu/DE/legal-content/summary/eu-biodiversity-strategy-for-2030.html>).
- 2 EU (European Union): Regulation (EU) 2024/1991 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2024 on nature restoration and amending Regulation (EU) 2022/869 (Text with EEA relevance) (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1991&qid=172224034997622>).



André Prescher-Spiridon
ist Landschaftsplaner und Wirtschaftswissenschaftler. Seit 2021 beim BUND zuständig für EU-Politik.

andre.prescher@bund.net

Regulierung der Neuen Gentechnik bleibt strittig

Wie sich die Europäische Union überhaupt agrarpolitisch aufstellt, wird sich in den nächsten Wochen und Monaten zeigen – mit der Wiederwahl von Donald Trump als US-Präsident kann sich die politische Diskussion auch nochmal sehr viel stärker Richtung Zölle und Außenschutzinstrumente bewegen. Hoffnung für eine Politik, die trotzdem noch Transformationsschritte gehen will, gibt das Ergebnis des Strategischen Dialogs und ihre Berücksichtigung bei der Aufgabenliste der künftigen Kommissar:innen. Auch diese »europäische Zukunftskommission Landwirtschaft« betont, dass die GAP besser auf die Erreichung von Nachhaltigkeitszielen ausgerichtet, dass nachhaltige Agrar- und Ernährungssysteme stärker gefördert und entsprechende Ernährung für Verbraucher:innen besser zugänglich gemacht werden und ein größeres Augenmerk auf Tierwohl gelegt werden solle.⁷

Während nach dem Aus für die SUR bislang keine neue Initiative für eine Anpassung des Rahmens für die Pestizidgesetzgebung im Arbeitsprogrammen der EU-Kommission zu finden ist, wird es bei der Gentechnik 2025 spannend bleiben. Während das Europäische Parlament schon Anfang 2024 seine Position zum Kommissionsvorschlag abgestimmt hat (und dabei immerhin Änderungsbedarf in Sachen Kennzeichnung und Rückverfolgbarkeit für den Trilog angemeldet hat), gibt es bislang noch keine geeinte Ratsposition. Die Bandbreite zwischen den EU-Staaten reicht dabei von umfassender Zustimmung zum Kommissionsvorschlag inklusive des Wunsches, parallel zu Pflanzen auch den Umgang und Einsatz von gentechnisch veränderten Mikroorganismen umfassend freizugeben (so z. B. die Position Dänemarks), bis hin zu klarer Ablehnung der Kommissionszielsetzung und -vorschläge (z. B. durch Österreich).⁸

Fünf Kernforderungen an die Politik

1. *Die Wiederherstellungsverordnung ambitioniert umsetzen!* Die noch vom letzten Europaparlament beschlossene Wiederherstellungsverordnung schafft den Rahmen für eine kohärente Renaturierungspolitik in der EU und den Mitgliedstaaten und setzt dabei ambitionierte Ziele für die Wiederherstellung von Ökosystemen und zur Bekämpfung des Biodiversitätsverlusts. Damit Gelder dafür zur Verfügung stehen, ist auf EU-Ebene im Rahmen der kommenden Haushaltsplanung ein eigener Fond für Naturschutzaufgaben einzurichten. In Deutschland hat die nächste Bundesregierung die Aufgabe, den nationalen Wiederherstellungsplan konsequent mit Maßnahmen zu füllen und in die Umsetzung zu bringen.
2. *Weiterführung des Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz, um Klimaschutz auf der Fläche zu betreiben!* Das 2024 mit ersten Maßnahmen angelaufene Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz hat wichtige Handlungsfelder identifiziert, in denen Biodiversitäts- und Klimaschutz zusammengeführt werden. Das Programm ist ein Beitrag für die Erreichung der internationalen Klima- und Biodiversitätsziele gleichermaßen und muss ambitioniert weitergeführt werden.
3. *Ein wirksames und umfassendes Naturschutzkonzept gesetzlich verankern!* Das deutsche Grundgesetz verpflichtet die Politik zur Sicherung der Lebensgrundlagen. Doch weder sind die bisherigen Regelungen für



den Schutz der Natur ausreichend klar und verbindlich, noch werden Naturschutzbelange ausreichend in anderen Gesetzgebungen berücksichtigt – sei es in der Landwirtschafts-, in der Industrie- oder Infrastrukturpolitik. Die neue Bundesregierung muss den Schutz der Biodiversität gesetzlich ausreichend berücksichtigen. Das gilt auch für die Positionierung der Bundesregierung auf EU-Ebene.

4. *Den Umbau der Landwirtschaft weiterführen und fördern!* Sei es die Borchert-Kommission, die Zukunftskommission Landwirtschaft, Übereinkünfte in den Bundesländern oder der Strategische Dialog auf EU-Ebene: Eine Vielzahl von Arbeitsgremien hat in den letzten Jahren den Transformationsbedarf in der Landwirtschaft festgestellt und gemeinsam Pfade und nötige Rahmenbedingungen für den Umbau festgehalten. Auch die kommende Bundesregierung muss dies auf ihre Arbeitsliste nehmen, und die weitere Umsetzung vorantreiben.
5. *Bioökonomie nachhaltig gestalten, Biomasse nachhaltig nutzen!* Mit dem Aus der Ampelregierung wurde auch die geplante Reform des Bundeswaldgesetzes gestoppt. Aber es braucht weiterhin einen Rahmen für den Waldumbau und eine Antwort, wie forstliche, aber auch landwirtschaftliche Biomasse nachhaltig sinnvoll genutzt und unter Berücksichtigung der Belastungsgrenzen der Ökosysteme erzeugt werden kann.

Unklar ist, wie sich eine absehbar aus anderen Fraktionen bestehende kommende Bundesregierung zur Deregulierung insgesamt oder den strittigen Punkten positionieren wird. Zudem zeigte 2024 die Uneinigkeit zwischen den Mitgliedstaaten, ob oder ob nicht auch die Anwendung der Neuen Gentechnik bei Wildpflanzen unter eine Deregulierung fallen sollte. Das wäre nicht nur ein Paradigmenwechsel. Ein möglicher Freifahrtschein für die Freisetzung und Verbreitung gentechnisch veränderter Wildpflanzen in die Natur stellt nochmal ganz neue Fragen zu den auf uns und die Ökosysteme zukommenden Risiken und Konsequenzen bei einer Deregulierung. Denn für sich in Wildpflanzen und Wildökosysteme auskrenzende gentechnisch veränderte Organismen (GVO) gilt umso mehr: Eine Rückholung ist kaum mehr möglich, sobald sie einmal freigesetzt sind. Deshalb liegt es im Interesse von gentechnikfreier Land- und Lebensmittelwirtschaft genauso wie von Naturschutz, dass es 2025 gelingt, die von der letzten EU-Kommission vorgeschlagene weitgehende Deregulierung weiterhin zu verhindern.

Anwendung der Gentechnik auch bei Wildpflanzen?

Anmerkungen

- 1 »Bundesrat beschließt Gesetze des Ampel-Agrarpakets«. Pressemitteilung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft vom 27. September 2024 (www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2024/099-ampel-agrarpaket.html).
- 2 NABU: Naturverträglich und klimaneutral: Drei Kernforderungen des NABU an die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/landwirtschaft/agrarreform/200528-kernforderungen-gap.pdf). – BUND: BUND-Forderungen zur Ausgestaltung der EU-Agrarpolitik (GAP) in Deutschland ab dem 1.1.2023. Berlin, 23. November 2020 (www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/landwirtschaft/landwirtschaft_gap_ab_2023_forderungen.pdf).
- 3 »Entlastung für Bauern: EU-Kommission macht Vorschläge zur Verringerung des Verwaltungsaufwands«. Pressemitteilung der EU-Kommission vom 23. Februar 2024 (https://germany.representation.ec.europa.eu/news/entlastung-fur-bauern-eu-kommission-macht-vorschlaege-zur-verringerung-des-verwaltungsaufwands-2024-02-23_e).
- 4 Stellungnahme: Verbände-Plattform fordert: Die Agrarpolitik weiterentwickeln statt zurückdrehen. 21. Mai 2024 (www.verbaende-plattform.de/fileadmin/Dokumente_u._Grafiken/Stellungnahmen/2024-05-21_Verb%C3%A4nde-Plattform_fordert_Die_Agrarpolitikweiterentwickelnstattzur%C3%BCckdrehen.pdf).
- 5 Baumann Rechtsanwälte: Verfassungsbeschwerde vom 22. Oktober 2024 (www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/lebensraeume/Klageschrift-Naturschutzklage-BUND.pdf). – Siehe auch: BUND: Naturschutzklage: BUND reicht Verfassungsbeschwerde ein (www.bund.net/lebensraeume/naturschutzklage/).
- 6 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz: Eckpunkte für eine Nationale Biomassestrategie (NABIS). Berlin,

6. Oktober 2022 (www.bmu.de/download/eckpunkte-fuer-eine-nationale-biomassestrategie-nabis).
- 7 Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture: A shared prospect for farming and food in Europe. Brussels, September 2024 (https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/171329ff-of50-4fa5-946f-aea11032172e_en?filename=strategic-dialogue-report-2024_en.pdf&prefLang=de). – Deutsche Zusammenfassung der Ergebnisse: https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/c9fdbb7b-10c9-405f-9be8-427ef6ad7614_de?filename=strategic-dialogue-report-executive-summary-2024_de.pdf.
- 8 Die Positionen von 15 EU-Staaten zum ungarischen Diskussionspapier (Non-Paper) finden sich unter: Council of the European Union: Interinstitutional File 2023/0226(COD) vom 23. August 2024 (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12514-2024-ADD-1/en/pdf>).



Foto: fotografic-berlin

Christian Hönig

Leiter der Abteilung Biodiversität beim Bund für Umwelt und Naturschutz e.V. (BUND).

christian.hoenig@bund.net



Daniela Wannemacher

Leiterin Team Landnutzung beim Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND).

daniela.wannemacher@bund.net