



**Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss**

**NAT/681**  
**Die Biodiversitätspolitik der EU**

## **STELLUNGNAHME**

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

**Die Biodiversitätspolitik der EU**  
(Initiativstellungnahme)

Berichterstatter: **Lutz RIBBE**

|   |  |
|---|--|
| Beschluss des Plenums   | 21/01/2016   |
| Rechtsgrundlage   | Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung<br>Initiativstellungnahme |
| Zuständige Fachgruppe   | Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt                      |
| Annahme in der Fachgruppe   | 05/09/2016   |
| Verabschiedung auf der Plenartagung                               | 21/09/2016   |
| Plenartagung Nr.  | 519  |
| Ergebnis der Abstimmung<br>(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen) | 156/31/22  |

## 1. Zusammenfassung der Schlussfolgerungen und Empfehlungen des EWSA

- 1.1 Die Biodiversitätspolitik der EU ist ein klassisches Beispiel einer Politik nicht eingehaltener Versprechungen auf europäischer und nationaler Ebene; und dies, obwohl die Politik sowohl die Probleme als auch die erforderlichen Instrumente völlig richtig identifiziert bzw. etabliert hat.
- 1.2 Der EWSA unterstreicht die Aussagen der Kommission hinsichtlich der Bedeutung des Biodiversitätsschutzes, sie ist vergleichbar mit der des Klimaschutzes. Es geht nicht nur um die Erhaltung von Tier- und Pflanzenarten, sondern um nicht weniger als die Lebensgrundlagen der Menschheit.
- 1.3 Der EWSA fordert die konsequente und unverzügliche Umsetzung von Vogelschutz- und FFH-Richtlinie. Auch die konsequente und unverzügliche Umsetzung der Wasserrahmen-Richtlinie würde nach Auffassung des EWSA einen erheblichen Beitrag zum besseren Schutz der biologischen Vielfalt leisten.
- 1.4 Die Mitgliedstaaten müssen endlich den konkreten Finanzbedarf, der sich aus der Umsetzung europäischen Rechts ergibt, ermitteln, die Kommission hat das notwendige Geld bereitzustellen. Da die Finanzierung von Natura-2000 aus EU-Fondsmitteln, in erster Linie dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), als in weiten Teilen gescheitert anzusehen ist, fordert der EWSA den Aufbau eines eigenständigen Haushaltstitels, der für die Finanzierung des Natura-2000-Netzes zur Verfügung stehen muss.
- 1.5 Der EWSA fordert die Herstellung der Kohärenz zwischen allen Politikbereichen, die sich auf den Biodiversitätsschutz auswirken. In diesem Zusammenhang erwartet der EWSA, dass schon die Halbzeitbewertung der „ökologischen Vorrangflächen“ und eine mögliche Halbzeitbewertung der GAP dazu genutzt werden, dass die GAP künftig gezielter zur Erreichung der Biodiversitätsziele beiträgt. Aktuell ist nach Auffassung des EWSA eine Änderung bei den ökologischen Vorrangflächen hinsichtlich ihres Umfangs und ihrer Qualität erforderlich.
- 1.6 Die Stärkung der Grünen Infrastruktur wird ausdrücklich begrüßt. Der EWSA fordert in diesem Zusammenhang die Kommission und die Mitgliedstaaten dazu auf, eine konsistente Strategie zur Grünen Infrastruktur zu entwickeln und umzusetzen. Ferner sollte die EU die grünen transeuropäischen Netze (TEN-G) zu einer Investitionspriorität zu machen. Auch hierfür braucht es dringend zweckgebundene Mittel.
- 1.7 An der von den Kommissionsdienststellen, dem Rat Umwelt, dem Europäischen Parlament, dem AdR und auch dem EWSA vielfach festgestellten und kritisierten Inkohärenz der EU-Politiken hat sich in den letzten Jahren substantiell nichts verändert! Wenn aber die eigenen Vorschläge zur Lösung der Biodiversitätsprobleme nicht ernst genommen und nicht umgesetzt werden, ist es nicht verwunderlich, wenn sich a) die gewünschten Ergebnisse nicht einstellen und sich b) Enttäuschung unter den Betroffenen und in der Gesellschaft breit macht.

- 1.8 Die diversen Biodiversitätsstrategien bzw. Biodiversitätsaktionsprogramme der EU aus den Jahren 1998, 2001, 2006 und 2010, die die Probleme jeweils treffend beschrieben und richtige Instrumente dargestellt haben, müssen deshalb im Nachhinein als weitgehend nutzlos betrachtet werden, denn sie waren nicht in der Lage, das politische Versprechen umzusetzen und den durch die Gesellschaft verursachten Biodiversitätsverlust zu stoppen.
- 1.9 Der EWSA stellt deshalb – wie schon in vielen seiner früheren Stellungnahmen zur Biodiversitätspolitik der EU – abermals fest: Es fehlt am politischen Willen, nicht an den rechtlichen Grundlagen! Eine Veränderung der vorhandenen rechtlichen Grundlagen ist nicht nötig.
2. **Hintergrund: zur Chronologie der Biodiversitätspolitik der EU – und die Reaktionen des EWSA**
- 2.1 Nachdem in der im Jahr 1998 beschlossenen Biodiversitätsstrategie<sup>1</sup> festgestellt wurde, dass sich „die reiche Artenvielfalt in der Europäischen Union [...] im Laufe der Jahrhunderte aufgrund menschlicher Eingriffe allmählich verringert“ hat und „in den vergangenen Jahrzehnten [...] diese Eingriffe ungeheure Ausmaße angenommen“ haben, wurden im Jahr 2001 in der vom Europäischen Rat beschlossenen Nachhaltigkeitsstrategie („Göteborg-Strategie“) klare Ziele im Bereich der Biodiversität formuliert, nämlich den Verlust der biologischen Vielfalt in der EU bis 2010 einzudämmen und für die Wiederherstellung von Habitaten und natürlichen Ökosystemen zu sorgen.
- 2.2 Zur Umsetzung dieses Ziels wurde in 2001 ein Biodiversitäts-Aktionsplan<sup>2</sup> veröffentlicht, im Mai 2006 folgte ein weiterer Biodiversitäts-Aktionsplan<sup>3</sup>; dieser unterschied sich aber inhaltlich kaum vom ersten.
- 2.3 Im März 2010 mussten die Staats- und Regierungschefs der EU zugeben, dass sie ihr 2001 abgegebenes Versprechen nicht einhalten werden; und dies trotz der diversen Aktionspläne, die vom EWSA jeweils als richtig und zielführend bewertet wurden.
- 2.4 Daraufhin wurde auf Basis der Kommissionmitteilung „Optionen für ein Biodiversitätskonzept und Biodiversitätsziel der EU für die Zeit nach 2010“<sup>4</sup> eine weitere, neue „Biodiversitätsstrategie der EU für das Jahr 2020“<sup>5</sup> beschlossen, die allerdings im Kern wiederum nur die alten Forderungen und Instrumente der früheren Aktionspläne aufgriff und das ursprünglich für das Jahr 2010 festgelegte Ziel auf das Jahr 2020 verschob.

---

1 COM(1998) 42 final.

2 COM(2001) 162 final.

3 COM(2006) 216 final.

4 COM(2010) 4 final.

5 COM(2011) 244 final.

- 2.5 Optimistisch wird darin verkündet: „Die Biodiversitätsstrategie der EU für 2020 wird [...] die EU auf den richtigen Weg [bringen], ihren eigenen Biodiversitätszielen und ihren globalen Verpflichtungen nachzukommen“.
- 2.6 Der EWSA hatte sich auch zu dieser Strategie geäußert<sup>6</sup> und kritische Anmerkungen gemacht; u. a. drückte er seine tiefe Besorgnis darüber aus, dass die „Politik [...] bisher nicht die Kraft bzw. den Willen hatte, die seit Jahren als notwendig anerkannten Maßnahmen zu realisieren, obwohl die Mitteilung abermals deutlich macht, dass von einer stringenten Biodiversitätspolitik Gesellschaft und Wirtschaft gleichermaßen profitieren. Nicht einmal die zentralen Naturschutzrichtlinien der EU sind – 32 bzw. 19 Jahre nach deren Inkrafttreten! – durch die Mitgliedstaaten vollständig umgesetzt worden.“
- 2.7 Für den EWSA blieb damals „unklar, wie der bisher fehlende politische Wille überwunden werden kann. Insofern stellt die vorgelegte Biodiversitätsstrategie keinen wirklichen Fortschritt dar. Die bisherigen Debatten im Ministerrat zu dieser Mitteilung zeigen, dass man immer noch weit davon entfernt ist, eine Integration der Biodiversitätspolitik in andere Fachpolitiken zu vollziehen“.
- 2.8 Bereits damals vertrat der EWSA die Auffassung, dass es von größter Wichtigkeit sei, bei den damals anstehenden politischen Reformprozessen (beispielsweise der Fischerei-, Agrar-, Verkehrs-, Energie- und Kohäsionspolitik) einen engen Bezug zur Biodiversitätsstrategie herzustellen. Er sah dabei aber noch große Defizite und kam folglich zum Ergebnis, dass „die Kommission [...] ihre eigene Biodiversitätsstrategie ernster nehmen (muss)!“
- 2.9 Von dem in der neuen EU-Biodiversitätsstrategie formulierten Anspruch, den richtigen Weg gefunden zu haben und den Biodiversitätsverlust nun endlich zu stoppen, ist bereits nach nur 4 Jahren wenig übrig geblieben. Das wird aus der Halbzeitbewertung der Biodiversitätsstrategie sehr deutlich<sup>7</sup>.

### 3. Die Halbzeitbewertung der aktuellen Biodiversitätsstrategie

- 3.1 Die Strategie selbst umfasst insgesamt 6 klar definierte Einzelziele mit insgesamt 20 Maßnahmen. Die Halbzeitbewertung führt aus:
- 3.1.1 zu Einzelziel 1 („Aufhalten der Verschlechterung des Zustands aller unter das europäische Naturschutzrecht fallenden Arten und Lebensräume und Erreichen einer signifikanten und messbaren Verbesserung dieses Zustands [...]“), dass zwar einige Fortschritte erzielt wurden, diese aber zu langsam sind, um das Ziel zu erreichen. Vor allem mangelt es an der Vervollständigung des Natura-2000-Netzes im Bereich der Meeresgebiete, an einer Gewährleistung der effektiven Bewirtschaftung von Natura-2000-Gebieten und an der Bereitstellung der erforderlichen Finanzmittel für die Unterstützung des Natura-2000-Netzes. Und auch wenn das terrestrische Natura-2000-Netz mittlerweile „im Wesentlichen“ vollständig

---

<sup>6</sup> [ABl. C 24 vom 28.1.2012, S. 111.](#)

<sup>7</sup> COM(2015) 478 final.

ist, existierten in 2012 für lediglich 58 % der Natura-2000-Gebiete Bewirtschaftungspläne bzw. befanden sich derartige Pläne in Entwicklung.

- 3.1.2 zu Einzelziel 2 („Bis 2020 Erhaltung von Ökosystemen und Ökosystemdienstleistungen und deren Verbesserung durch grüne Infrastrukturen sowie Wiederherstellung von mindestens 15 % der verschlechterten Ökosysteme“), dass mit den bisher ergriffenen Maßnahmen „die Tendenz der Verschlechterung von Ökosystemen und Ökosystemdienstleistungen [...] noch nicht aufgehalten werden“ konnte.
- 3.1.3 zu Einzelziel 3 („Erhöhung des Beitrags von Land- und Forstwirtschaft zur Erhaltung und Verbesserung der Biodiversität“), dass es „keine signifikanten Fortschritte“ gegeben hat und dass „die anhaltende Verschlechterung des Zustands von Arten und Lebensräumen von europäischer Bedeutung, die auf die Landwirtschaft zurückzuführen ist, [...] deutlich (macht), dass es größerer Anstrengungen bedarf, um die Biodiversität in diesen Bereichen zu erhalten und zu verbessern. Im Zusammenwirken mit entsprechenden umweltpolitischen Maßnahmen kommt der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) in diesem Prozess wesentliche Bedeutung zu“. Zwar existieren hier mittlerweile eine Reihe von Instrumenten, doch müssen diese von den Mitgliedstaaten auch „in ausreichendem Maße“ in Anspruch genommen werden. Nur wenn diese „in größerem Umfang“ genutzt werden, könnte die EU ihr Ziel bis 2020 doch noch erreichen. Insgesamt sind „wesentlich intensivere Anstrengungen notwendig“.
- 3.1.4 zu Einzelziel 4 („Sicherstellung der nachhaltigen Nutzung von Fischereiressourcen“), dass zwar „beträchtliche Fortschritte bei der Schaffung eines politischen Rahmens“ erreicht wurden, [...] „doch werden die Maßnahmen in den Mitgliedstaaten uneinheitlich umgesetzt, und die fristgerechte Erreichung der Ziele stellt diese nach wie vor vor beträchtliche Herausforderungen. Lediglich reichlich die Hälfte der nach dem MSY-Konzept bewerteten Bestände wurde 2013 nachhaltig befischt“. In allen (!) europäischen Meeren ist nach wie vor eine rückläufige Entwicklung zu verzeichnen.
- 3.1.5 zu Einzelziel 5 („Bekämpfung invasiver gebietsfremder Arten“), dass dies das einzige Ziel ist, wo sich die EU „auf Kurs“ sieht und erwartet, dass das 2020-Ziel erreicht werden kann.
- 3.1.6 zu Einzelziel 6 („Beitrag zur Vermeidung des globalen Biodiversitätsverlustes“), dass „hinsichtlich der Reduzierung der Auswirkungen der Konsumgewohnheiten in der EU auf die globale Biodiversität [...] noch keine ausreichenden Fortschritte erzielt werden (konnten)“ und „es mit den derzeitigen Anstrengungen kaum möglich sein (wird), die Biodiversitätsziele von Aichi fristgerecht zu erreichen“.
- 3.2 Diese ernüchternde Halbzeitbewertung wurde just zu der Zeit vorgelegt, in der die Kommission darüber nachdenkt, die für den Naturschutz wichtigsten EU-Richtlinien, nämlich die Vogelschutzrichtlinie aus 1979 und die Fauna-, Flora-, Habitatrictlinie aus 1992, grundlegend zu überarbeiten.

3.3 Die Expertenberichte<sup>8</sup> zum Fitness Check der Vogelschutz- und FFH-Richtlinie bestätigen, was der EWSA seit Jahren beharrlich wiederholt: der rechtliche Rahmen ist ausreichend und kann nicht als Begründung für die Verfehlung der Biodiversitätsschutzziele verantwortlich gemacht werden. Zentrale Mängel liegen in der nicht erfolgten Umsetzung, im Fehlen eines Naturschutzbudgets und in der Inkonsistenz der EU-Politik.

#### 4. **Allgemeine Bemerkungen**

4.1 Der EWSA wiederholt seine Aussagen, dass wir in der EU „beim Erhalt der Biodiversität [...] nicht arm an Gesetzen, Richtlinien, Programmen, Modellprojekten, politischen Erklärungen oder Handreichungen, sondern arm an Umsetzungen und konzertierten Aktionen auf allen politischen Handlungsebenen (sind)“. Er sieht diese Aussage nicht nur durch die Evaluierungsstudie, sondern auch durch die Schlussfolgerungen des Rates Umwelt vom 16. Dezember 2015<sup>9</sup> bestätigt, die sich im Kern nicht von den Schlussfolgerungen des Rates Umwelt aus dem Jahr 2011 unterscheiden. Solange die Richtlinien nicht vollständig umgesetzt sind, solange keine ausreichenden Finanzmittel zur Verfügung gestellt bzw. genutzt werden und solange die anderen Politikbereiche der EU nicht kohärent auf die Biodiversitätsbelange ausgerichtet werden, können die gewünschten Erfolge nicht erzielt werden.

4.2 Neue Strategie- oder Aktionspapiere und/oder die Überarbeitung des rechtlichen Rahmens ändern daran nichts, sie täuschen vielmehr politische Aktivität vor, die ins Leere laufen muss, wenn die eigentlichen Probleme der Nichtumsetzung nicht abgestellt werden.

4.3 Um bei der Biodiversitätserhaltung erfolgreich sein zu können, bedarf es mehrerer Ansätze:

#### 4.4 **Die Etablierung des Natura-2000-Netzes**

4.4.1 Für den „klassischen“ Naturschutz, also z. B. für den Erhalt seltener Tier- und Pflanzenarten und einzigartiger Biotope (wie z. B. Moore, Trockenstandorte, Reste naturnaher Waldformationen etc.), ist das Natura-2000-Netz von absolut zentraler Bedeutung. Dieses basiert vornehmlich auf der 1992 verabschiedeten FFH-Richtlinie und den bereits durch die mit der 1979 verabschiedeten Vogelschutz-Richtlinie etablierten Vogelschutzgebiete.

4.4.2 Mit der Verabschiedung besonders der FFH-Richtlinie haben sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Kommission zwei Versprechen abgegeben:

- einerseits den Aufbau des Natura-2000-Netzes innerhalb von 3 Jahren abzuschließen<sup>10</sup> und
- andererseits hierfür auch Geld zur Verfügung zu stellen, um die Lasten nicht den Landeigentümern bzw. -nutzern zu überlassen.

---

<sup>8</sup> Milieu, IEEP und ICF, „Evaluation Study to support the Fitness Check of the Birds and Habitats Directives“, März 2016.

<sup>9</sup> Rat der Europäischen Union, Dok-Nr. 15389/15.

<sup>10</sup> Der Zeitraum von 3 Jahren (also bis 1995) betraf die Meldung der entsprechenden Gebiete durch die Mitgliedstaaten. Teilweise ist diese Meldung bis heute nicht endgültig abgeschlossen.

- 4.4.3 Das Netzwerk hätte also im Jahr 1995, vor über 20 Jahren (!), fertig sein sollen. Zwar ist mittlerweile die Ausweisung der meisten Gebiete erfolgt, 18 % der Landfläche der EU-Staaten sind als Natura-2000-Gebiet ausgewiesen, doch mit der Ausweisung allein ist es nicht getan. Für viele Gebiete liegt noch keine dauerhaft rechtliche Sicherung vor und erst für etwas mehr als die Hälfte der Gebiete gibt es Bewirtschaftungs- oder Managementpläne. Solange aber für die Bürger und die Verwaltungen, insbesondere aber für die Grundeigentümer und Landnutzer nicht klar ist, was nun erlaubt bzw. verboten ist, kann kein erfolgreicher Naturschutz stattfinden und auch keine Kompensation für eventuelle Nutzungsaufgaben gewährt werden.
- 4.4.4 Es spricht für sich, dass der Rat Umwelt am 19. Dezember 2011 die Mitgliedstaaten – und somit sich selbst – aufforderte, „den Aufbau des Natura-2000-Netzes zeitnah abzuschließen und Bewirtschaftungspläne oder andere gleichwertige Instrumente zu entwickeln und umzusetzen, [...] und dadurch eine tragfähige Grundlage für die strategische Planung im Hinblick auf die anschließende Umsetzung des Mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 zu schaffen“. Was eigentlich vor 20 Jahren hätte fertig sein sollen, wurde 2011 nochmals „zeitnah“ eingefordert – und ist bis heute nicht vollzogen!
- 4.4.5 Deshalb forderte der Rat Umwelt am 16. Dezember 2015 abermals die Mitgliedstaaten – und somit wiederum sich selbst, diesmal sogar „nachdrücklich“ – auf, „die Errichtung des Natura-2000-Netzes fertigzustellen“.

#### 4.5 Maßnahmen außerhalb von Schutzgebieten

- 4.5.1 Die Kommission, der Rat Umwelt und auch das Europäische Parlament<sup>11</sup> betonen sehr zu Recht, dass es bei der Biodiversitätspolitik nicht nur um den Schutz von Tier- und Pflanzenarten bzw. Habitaten geht, sondern um die Produktions- und Lebensgrundlagen des Menschen. Nur eines von vielen Beispielen dafür ist die Bestäubungsleistung von Insekten wie Bienen oder Schmetterlingen, deren ökonomischer Wert – nicht nur für die Landwirtschaft – unermesslich ist. Doch die Kommission musste feststellen, dass „die Ökosysteme [...] nicht mehr in der Lage [sind], Basisleistungen wie Bestäubung, saubere Luft und Wasser in optimaler Quantität und Qualität bereitzustellen [...]“<sup>12</sup>.
- 4.5.2 Die Erhaltung (der Leistung) von Bestäubern oder Destruenten, aber auch z. B. von vielen anderen Arten kann nicht geschehen, indem man sich ausschließlich auf die Ausweisung von Schutzgebieten fokussiert. Die Biodiversitätspolitik der EU muss deshalb zusätzlich auch einen flächenhaften Anspruch – außerhalb von Schutzgebieten – formulieren; und hier spielt die Kohärenz mit der Flächennutzungspolitik eine entscheidende Rolle.
- 4.5.3 Dabei ist es völlig richtig, dass sowohl die Kommission als auch der Rat die Bedeutung z. B. des Agrarsektors immer wieder betont, zuletzt in der Halbzeitbewertung: Der Rat „nimmt mit Besorgnis zur Kenntnis, dass die Landwirtschaft eine der wichtigsten Belastungen für die terrestrischen Ökosysteme ist und dass bis 2012 bei den mit der Landwirtschaft in Verbindung

---

<sup>11</sup> Siehe u. a.: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 2. Februar 2016 zur Halbzeitbewertung der Strategie der EU zur Erhaltung der biologischen Vielfalt (2015/2137(INI)).

<sup>12</sup> COM(2010) 548 final, 8.10.2010, S. 3.



stehenden Arten und Lebensräumen, die unter die Habitat-Richtlinie fallen, keine messbare Verbesserung des Erhaltungszustands festgestellt wurde, und bedauert den erheblichen Rückgang von Ackerlandvögeln, Wiesenschmetterlingen und Bestäubungsleistungen, der die anhaltende Belastung durch bestimmte Landbewirtschaftungsmethoden wie etwa einige Modalitäten der Aufgabe von landwirtschaftlichen Flächen sowie der Intensivierung der Nutzung verdeutlicht“<sup>13</sup>.

#### 4.6 **Inkohärenz der EU-Politik**

- 4.6.1 In der Biodiversitätsstrategie der EU für das Jahr 2020 wurde zwar betont, dass diese „integraler Bestandteil der Europa-2020-Strategie“<sup>14</sup> sei, doch finden sich die Begriffe „Biodiversität“, „Habitat“, „Naturschutz“ oder „Artenschutz“ sowie „Schutz der Vielfalt genetischer Ressourcen“ oder „Ökosystem“ in der Europa-2020-Strategie nicht ein einziges Mal wieder! Lediglich der Begriff „Artenvielfalt“ wird zweimal kurz erwähnt, und dies nur in Halbsätzen unter dem Thema „Ressourceneffizienz“. Für den EWSA ist deshalb völlig unverständlich, wie die Kommission zu dieser Aussage kommen konnte; ihre reale Politik beweist genau das Gegenteil.
- 4.6.2 Dabei wäre die Europa-2020-Strategie, nachdem die Nachhaltigkeitsstrategie der EU aus dem Jahr 2001 politisch so gut wie keine Rolle mehr spielt, genau der richtige Rahmen, um das Problem anzusprechen. Oft genug hat der EWSA gefordert, die Wirtschafts- und Finanzminister sollten sich z. B. über die ökonomische Relevanz des Biodiversitätsrückgangs Gedanken machen<sup>15</sup>. Geschehen ist dies noch nicht.
- 4.6.3 Da die Ziele der EU-Naturschutzrichtlinien und der EU-Biodiversitätsstrategie zudem auch den international vereinbarten Zielen (z. B. den Aichi-Zielen im Rahmen des UN-Übereinkommens über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity, CBD) oder den Nachhaltigkeitszielen (Sustainable Development Goals, SDG)) entsprechen, ist es dringend geboten, die Biodiversitätspolitik umfassend in die Umsetzungsstrategie der SDG, respektive in eine neue Nachhaltigkeitsstrategie der EU zu integrieren.
- 4.6.4 Biodiversitätspolitik wird aber bisher von vielen Kommissionsdienststellen und einigen EU-Ministerräten nach wie vor eher als konkurrierendes Politikfeld angesehen, das wirtschaftliche Entwicklung partiell blockiert bzw. behindert und zudem Finanzmittel bindet.
- 4.6.5 Dabei ist unbestritten: Es gibt Konflikte zwischen verschiedenen Nutzungsansprüchen, und gelegentlich werden Eingriffe in den Naturhaushalt etwa durch die Naturschutz-Richtlinien verhindert. Das ist aber genau die Aufgabe des Naturschutzes, nämlich von staatlicher Seite aus dafür zu sorgen, dass es ein ausgewogenes Verhältnis von ökonomischer Nutzung und Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen gibt. Darin unterscheidet sich der Naturschutz nicht von

---

<sup>13</sup> Rat der Europäischen Union, Dok-Nr. 15389/2015, Ziffer 36.

<sup>14</sup> COM(2011) 244 final, S. 2.

<sup>15</sup> [ABl. C 48 vom 15.2.2011, S. 150](#), Ziffer 2.3.

anderen Politikbereichen, wenn das „freie Spiel der Marktkräfte“ durch ordnungspolitische Maßnahmen reguliert wird.

- 4.6.6 Dass es keine wirkliche Kohärenz zwischen der klassischen Wirtschafts- und der Umweltpolitik gibt, ist nicht neu. Bereits im Jahr 2006 hat der EWSA „[...] bemängelt, dass zwischen Anspruch und Wirklichkeit extreme Lücken klaffen“ und dass öffentliche „Planungsentscheidungen und Förderprogramme häufig dazu bei(tragen), die Biodiversität weiter zu gefährden.“<sup>16</sup>
- 4.6.7 Wesentliche Ursache für diesen Zielkonflikt ist der Widerspruch zwischen der Durchsetzung von Partikularinteressen, und zwar insbesondere von ökonomischen Interessen, und dem Gemeinwohlinteresse. Die bisherigen Aussagen der EU sind so zu interpretieren, dass sie hinter dem gemeinwohlorientierten Biodiversitätsschutz steht. Dann sollte sie konsequenterweise klare Leitplanken für die Begrenzung von solchen ökonomischen Interessen definieren, welche den Biodiversitätsschutz konterkarieren, und ihre Einhaltung durchsetzen.

#### 4.7 Agrarpolitik/Landwirtschaft

- 4.7.1 Der EWSA hat sich mehrfach mit dem Verhältnis von Landwirtschaft, Gemeinsamer Agrarpolitik und Biodiversität befasst und dabei festgestellt, dass der schleichende, aber massive und fortwährende Rückgang der biologischen Vielfalt geschieht, obwohl die Landwirte die geltenden Gesetze überwiegend einhalten. Er geschieht also im Rahmen der Gesetze, bei der Erfüllung der sogenannten guten, fachlichen Praxis. Dieser Umstand lässt sich nicht durch eine Reform des Naturschutzrechtes ändern, sondern nur durch veränderte Nutzungspraktiken in Verbindung mit einer veränderten Agrar-Förderpolitik. Der EWSA verweist in diesem Zusammenhang auf seine Initiativstellungnahme „Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik 2013“<sup>17</sup>, in der ausführlich beschrieben wird, welche Veränderungen er für nötig hält.
- 4.7.2 Die Kommission weiß sehr wohl um die Bedeutung der Landwirtschaft, sie stellt fest, dass „die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) das politische Instrument (ist), das sich am stärksten auf die biologische Vielfalt im ländlichen Raum auswirkt. Einer der Rückschläge in Bezug auf die biologische Vielfalt war die Abschaffung verpflichtender Flächenstilllegungen“<sup>18</sup>. Die Agrarpolitik steht somit nach wie vor häufig im Widerspruch zur Biodiversitätspolitik, obwohl mit Teilen der GAP, insbesondere mit den Agrarumweltprogrammen der 2. Säule, aufgezeigt wird, wie diese Widersprüche gelöst werden könnten.
- 4.7.3 Die Flächenstilllegungen wurden Mitte der 80er Jahre nicht etwa deshalb eingeführt, um die ökologische Stabilität der Kulturlandschaften zu verbessern, sondern um Überschüsse abzubauen. Mit der GAP-Reform von 2013 wurde allerdings der Gedanke, Teile der Nutzflächen weniger intensiv zu bewirtschaften, erneut aufgegriffen. Im Rahmen des „Greening“ wurden sog. „ökologische Vorrangflächen“ verpflichtend vorgeschrieben. Dabei

---

<sup>16</sup> [ABl. C 195 vom 18.8.2006, S. 96.](#)

<sup>17</sup> [ABl. C 354 vom 28.12.2010, S. 35.](#)

<sup>18</sup> COM(2010) 548 final, S. 5.

gab es allerdings einen heftigen Streit a) um den Umfang und b) zur Frage, was unter „ökologischem Vorrang“ zu verstehen ist.

- 4.7.4 So wird heute z. B. der Anbau von Leguminosen bzw. von Zwischenfrüchten als „ökologischer Vorrang“ definiert. Auch wenn die Zunahme an Flächen, auf denen Leguminosen oder Zwischenfrüchte angebaut werden, grundsätzlich zu begrüßen ist, werden diese Maßnahmen keinen wirklichen Beitrag zur Verbesserung der Biodiversität leisten. Und auch die Tatsache, dass der Einsatz von Pestiziden auf ökologischen Vorrangflächen teilweise erlaubt ist, steht in krassem Widerspruch zur Intention der Ökologisierung der Agrarpolitik: Pestizide tragen nicht zur Erhöhung der biologischen Vielfalt, sondern zu ihrer Reduzierung bei.
- 4.7.5 Die Kommission sollte möglichst schnell eine erste Bilanz der Wirkung der beschlossenen Maßnahmen vornehmen, zumal das „Greening“ eine der zentralen Begründungen für die Aufrechterhaltung der Agrarzahlungen aus dem EU-Haushalt gewesen ist.
- 4.7.6 Vor diesem Hintergrund sollte im Rahmen der Querschnittsmaßnahmen der EU (insbesondere im Zusammenhang mit FEI) aber auch der Beitrag berücksichtigt und besonders beachtet werden, den die Forschung, Entwicklung und Innovation im Bereich der Landwirtschaft zur Verbesserung der Biodiversität leisten können.

#### **4.8 Grüne Infrastruktur**

- 4.8.1 Die FFH-Richtlinie weist eine entscheidende fachliche Schwäche auf: Zwar wird in Artikel 10 auf die Bedeutung der Vernetzung von Landschaftselementen ausdrücklich hingewiesen, es fehlt aber ein verbindlicher Mechanismus, der in Europa zu einem konsistenten Biotopverbundsystem führen würde. Die Kommission hat mit ihrer Mitteilung zur Grünen Infrastruktur skizziert, wie dieser Mangel durch entsprechende Investitionen in den Erhalt und die Wiederherstellung von Grüner Infrastruktur – sowohl groß- wie auch kleinräumig – kompensiert werden könnte. Es ist vor diesem Hintergrund von erheblicher Bedeutung, dass eine konsistente Strategie für die Grüne Infrastruktur verabschiedet und umgesetzt wird. Sie sollte in jedem Fall als Kernelement ein methodisches Gerüst und ein Finanzierungsinstrument für transeuropäische Biodiversitätsnetze (TEN-G) enthalten. Dies gilt sowohl großräumig wie auch kleinräumig, z. B. in Agrarlandschaften.

#### **4.9 Anmerkungen zur Politik in den Mitgliedstaaten und potenziellen Beitrittsländern**

- 4.9.1 In vielen Mitgliedstaaten bzw. Beitrittskandidaten finden nach wie vor gravierende Naturzerstörungen statt. Um nur ein paar Beispiele zu nennen:
- 4.9.2 In Rumänien betrug die Fläche natürlicher Urwälder zum Zeitpunkt des EU-Beitritts mehr als 2 000 km<sup>2</sup>. Diese Flächen sind fast vollständig als Natura-2000-Gebiete ausgewiesen. Inzwischen sind zahlreiche großflächige Kahlschläge in Rumäniens Urwäldern dokumentiert und damit ein unwiederbringliches europäisches Naturerbe verloren.
- 4.9.3 Die Flussökosysteme auf dem Balkan, insbesondere im Westbalkanraum, sind mit Abstand die wertvollsten in Europa. Rund ein Drittel der Flüsse in den Jugoslawien-Nachfolgestaaten und

Albanien weisen eine natürliche Dynamik auf und können noch als Naturflüsse bezeichnet werden. Durch die dokumentierte Planung von mehr als 2 700 (!) Wasserkraftwerken, zu mindestens einem Drittel in Naturschutzgebieten, ist die natürliche Dynamik und biologische Vielfalt aller Flüsse auf dem Balkan massiv bedroht. Bei der Finanzierung dieser Vorhaben werden öffentliche Mittel eingesetzt. In fast allen EU-Mitgliedsstaaten wurde die biologische Vielfalt fast aller Flüsse schon massiv beeinträchtigt, so dass heute, u. a. im Rahmen der Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie, erhebliche Summen für ihre Renaturierung aufgebracht werden müssen.

4.9.4 Zahlreiche Vogelarten, die im Anhang I der Vogelschutz-Richtlinie aufgeführt sind und daher innerhalb der EU Schutz genießen, werden in den Beitrittskandidatenstaaten auf dem Balkan rücksichtslos verfolgt; die Vogeljagd ist auch in vielen Mitgliedstaaten ein vielfach ungelöstes Problem. Der Abschuss von Löfflern, Kranichen, Zwergscharben und Moorenten, um nur einige Arten zu nennen, führt zur Schwächung der Brutvorkommen dieser Arten in der EU.

#### 4.10 Finanzierung

4.10.1 Ein weiteres, in der Halbzeitbewertung wie auch in den Ratsschlussfolgerungen angesprochenes Problem ist die Finanzierung, nicht nur, aber auch des Natura-2000-Netzes. In einer Kommissionsmitteilung aus dem Jahr 2004<sup>19</sup> ging es um die Finanzierung des Netzes, dabei a) um die Höhe der dafür erforderlichen Mittel sowie b) um die Frage, aus welchem Finanztopf die Mittel zu decken seien. Damals wurde als überschlägiger Betrag eine Summe von 6,1 Mrd. EUR jährlich genannt; entschieden wurde, nicht etwa eine eigene Finanzierungslinie aufzubauen oder das Life-Programm entsprechend auszubauen, sondern in erster Linie die 2. Säule der GAP und weitere EU-Fonds zu nutzen.

4.10.2 Der EWSA hatte damals Zweifel an der Höhe angemeldet und „es für zwingend nötig (gehalten), möglichst rasch genauere Kostenkalkulationen vorzulegen. Er hat beispielsweise Zweifel, dass die für die neuen Mitgliedstaaten angegebene Summe von 0,3 Mrd. EUR (für die EU (15): 5,8 Mrd. EUR) ausreichend sein wird“<sup>20</sup>.

4.10.3 Bis heute ist hier nichts geschehen, es ist immer noch die gleiche Summe im Gespräch. Die verantwortlichen Mitgliedstaaten und die Kommission haben es bislang versäumt, hier Klarheit zu schaffen.

4.10.4 Der EWSA hat damals auf die Gefahr hingewiesen, dass es bei der Finanzierung der Natura-2000-Maßnahmen aus der 2. Säule zu Konkurrenzen mit anderen Maßnahmen der ländlichen Entwicklung kommen könnte<sup>21</sup>. Dies hat sich in zweierlei Hinsicht bestätigt: Zum einen wurden die Zahlungen aus der 2. Säule in der Finanzperiode 2007-2013 um 30 % gegenüber der früheren Finanzperiode gekürzt, zum anderen weist der Europäische Rechnungshof und der Rat Umwelt sehr zu Recht darauf hin, dass „die Mitgliedstaaten den Europäischen Fonds für

---

<sup>19</sup> COM(2004) 431 final.

<sup>20</sup> [ABl. C 221 vom 8.9.2005, S. 108](#), Ziffer 3.10.1.

<sup>21</sup> [ABl. C 221 vom 8.9.2005, S. 108](#), Ziffer 3.14.1 und 3.14.2.

regionale Entwicklung (EFRE) nicht in allen Fällen als mögliches Instrument für die Förderung der Biodiversität in Betracht gezogen und sein Potenzial als Finanzierungsquelle für Natura-2000 nicht ausreichend erkannt haben“<sup>22</sup>.

4.10.5 Dies hat zur Folge, dass die Kommission<sup>23</sup> feststellen musste, dass der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums zwar nach wie vor die wichtigste Finanzierungsquelle der Gemeinschaft für Natura-2000 und die Biodiversität in der EU ist, dass aber „nur 20 % des gesamten Finanzbedarfs für die Bewirtschaftung von Naturschutzgebieten einschließlich des Natura-2000-Netzwerks in Europa gedeckt (sind).“

4.10.6 Es ist also dringend geboten, den genauen Finanzbedarf für die Umsetzung der europäischen Naturschutzrichtlinien zu ermitteln und entsprechende Mittel – zweckgebunden in einer eigenen Haushaltslinie (z. B. in einem erweiterten LIFE-Haushalt) – zur Verfügung zu stellen.

#### 4.11 Mitwirkungs- und Beteiligungsprozesse

4.11.1 Die Defizite bei der Umsetzung der EU-Biodiversitätsstrategie, insbesondere bei Natura-2000, sind zum Teil auch einer unzureichenden Beteiligung bzw. Mitwirkung der Zivilgesellschaft in den jeweiligen Schutzgebieten geschuldet. Die Ausweisung von Schutzgebieten ist zunächst als Verwaltungsakt anzusehen, der unter Wahrung aller rechtsstaatlichen Prinzipien zu erfolgen hat. Aber bei der Entwicklung und Umsetzung der Management- und Bewirtschaftungspläne sollte eine intensive Einbeziehung der Grundeigentümer, der Landnutzer, der Naturschutzorganisationen und der Kommunen erfolgen. Dies ist in vielen Fällen nicht erfolgt und das hat in vielen Fällen zu Misstrauen und Ablehnung gegenüber der EU-Biodiversitätspolitik geführt.

Brüssel, den 21. September 2016

Georges DASSIS

Der Präsident des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

\*

\* \*

**NB:** Anhang I auf den folgenden Seiten

---

<sup>22</sup> Rat Umwelt, 16. Dezember 2015.

<sup>23</sup> COM(2010) 548 final, S. 13.

## ANHANG I

zu der Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Folgende abgelehnte Änderungsanträge erhielten mindestens ein Viertel der Stimmen:

### Ziffer 4.7.4 – Ändern:

*So wird heute z. B. der Anbau von Leguminosen bzw. von Zwischenfrüchten als „ökologischer Vorrang“ definiert. ~~Auch wenn~~ Die Zunahme an Flächen, auf denen Leguminosen oder Zwischenfrüchte angebaut werden, ist grundsätzlich zu begrüßen, ist, werden diese Maßnahmen keinen wirklichen Ein Beitrag zur Verbesserung der Biodiversität besteht unter anderem in der Förderung des Bodenlebens durch die Symbiose von Leguminosen und Rhizobienleisten. Und auch die Tatsache, dass Der Einsatz von Pestiziden Pflanzenschutzmitteln auf ökologischen Vorrangflächen ist im Rahmen der strengen europäischen Zulassungs- und Anwendungsvorschriften teilweise erlaubt und ermöglicht damit die Förderung des Eiweißpflanzenanbaus in Europa ist, steht in krassem Widerspruch zur Intention der Ökologisierung der Agrarpolitik: Pestizide tragen nicht zur Erhöhung der biologischen Vielfalt, sondern zu ihrer Reduzierung bei.*

### Begründung

Die Maßnahme befindet sich erst im 2. Umsetzungsjahr. Es liegen im Hinblick auf die Biodiversität noch keine aussagekräftigen Analysen vor. Der gezielte Einsatz von Pflanzenschutzmitteln kann in bestimmten Fällen sinnvoll sein, z. B. um die im Jugendstadium konkurrenzschwache Kulturpflanze vor Verunkrautung zu schützen. Gemäß Art. 46 VO 1307/2013 hat die EK bis März 2017 zur Umsetzung der ökologischen Vorrangflächen einen Evaluierungsbericht vorzulegen.

### Abstimmungsergebnis:

|               |    |
|---------------|----|
| Ja-Stimmen:   | 69 |
| Nein-Stimmen: | 96 |
| Enthaltungen: | 26 |

### Ziffer 4.7.4 – Ändern:

*So wird heute z. B. der Anbau von Leguminosen bzw. von Zwischenfrüchten als „ökologischer Vorrang“ definiert. Auch wenn die Zunahme an Flächen, auf denen Leguminosen oder Zwischenfrüchte angebaut werden, grundsätzlich zu begrüßen ist, werden diese Maßnahmen keinen wirklichen Beitrag zur Verbesserung der Biodiversität leisten. Und auch die Tatsache, dass der Einsatz von Pestiziden auf ökologischen Vorrangflächen teilweise erlaubt ist, steht in krassem Widerspruch zur Intention der Ökologisierung der Agrarpolitik: Pestizide tragen nicht zur Erhöhung der biologischen Vielfalt, sondern zu ihrer Reduzierung bei. Gleichzeitig besteht ein großer Mangel an in der EU angebauten Eiweißpflanzen, und ein allgemeines Verbot des Einsatzes von Pestiziden für Leguminosen würde diesen Mangel noch verstärken.*

## **Begründung**

Erfolgt mündlich.

### **Abstimmungsergebnis:**

|               |     |
|---------------|-----|
| Ja-Stimmen:   | 80  |
| Nein-Stimmen: | 105 |
| Enthaltungen: | 11  |

### **Ziffer 1.5 – Ändern:**

*Der EWSA fordert die Herstellung der Kohärenz zwischen allen Politikbereichen, die sich auf den Biodiversitätsschutz auswirken. In diesem Zusammenhang erwartet der EWSA, dass schon die Halbzeitbewertung der „ökologischen Vorrangflächen“ und eine mögliche Halbzeitbewertung der GAP dazu genutzt werden, dass die GAP künftig gezielter zur Erreichung der Biodiversitätsziele beiträgt. ~~Aktuell ist nach Auffassung des EWSA eine Änderung bei den ökologischen Vorrangflächen hinsichtlich ihres Umfangs und ihrer Qualität erforderlich.~~*

## **Begründung**

Das mit 2015 neu eingeführte Greening befindet sich derzeit erst im 2. Umsetzungsjahr. Es gibt daher noch keine ausreichend belastbaren Analysen, die in dieser Frage eine seriöse Schlussfolgerung zulassen. Gemäß Art. 46 VO 1307/2013 hat die EK bis März 2017 zur Umsetzung der ökologischen Vorrangflächen einen Evaluierungsbericht vorzulegen. In der Folge sind dann auf Basis dieser Evaluierungsergebnisse adäquate Schritte abzuleiten.

### **Abstimmungsergebnis:**

|               |     |
|---------------|-----|
| Ja-Stimmen:   | 57  |
| Nein-Stimmen: | 120 |
| Enthaltungen: | 11  |

### **Ziffer 1.5 – Ändern:**

*Der EWSA fordert die Herstellung der Kohärenz zwischen allen Politikbereichen, die sich auf den Biodiversitätsschutz auswirken. In diesem Zusammenhang erwartet der EWSA, dass schon die Halbzeitbewertung der „ökologischen Vorrangflächen“ und eine mögliche Halbzeitbewertung der GAP dazu genutzt werden, dass die GAP künftig gezielter zur Erreichung der Biodiversitätsziele beiträgt. Aktuell ist nach Auffassung des EWSA eine Änderung bei den ökologischen Vorrangflächen hinsichtlich ihres Umfangs und ihrer Qualität erforderlich. Außerdem muss sichergestellt werden, dass sie besser in moderne Landwirtschaftsmethoden integriert werden können.*

## **Begründung**

Erfolgt mündlich.

## **Abstimmungsergebnis:**

|               |     |
|---------------|-----|
| Ja-Stimmen:   | 75  |
| Nein-Stimmen: | 118 |
| Enthaltungen: | 9   |

---