



Biodiversitätsförderung im ELER (ELERBiodiv)

Endbericht zum gleichnamigen F+E-Vorhaben (FKZ: 3515 880 300)

Holger Pabst, Bea Achtermann, Ursula Langendorf, Thomas Horlitz, Jörg Schramek

September 2018

Dieser Endbericht entstand im Rahmen des Forschungs- und Entwicklungsvorhabens „Biodiversitätsförderung im ELER“ (FKZ 3515 880 300), das durch das Bundesamt für Naturschutz (BfN) mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) gefördert wurde.

Bearbeitung:

Dr. Holger Pabst
Jörg Schramek
Institut für Ländliche Strukturforchung
Kurfürstenstraße 49
60486 Frankfurt am Main
www.ifls.de

Bea Achtermann
Dr. Thomas Horlitz
Entera Umweltplanung & IT
Fischerstraße 3
30167 Hannover
www.entera.de

Ursula Langendorf
12 Sterne
Rumanstraße 13
30161 Hannover
www.12sterne.eu

Fachbetreuung im BfN:

Ursula Stratmann – Fachgebiet II 3.1 „Agrar- und Waldbereich“

Titelbild:

Unbekannt

Frankfurt, September 2018

Zitation:

Pabst H., Achtermann, B.; Langendorf, U.; Horlitz, T.; Schramek, J. (2018): Biodiversitätsförderung im ELER (ELERBiodiv). Endbericht des gleichnamigen Forschungs- und Entwicklungsvorhabens (FKZ 3515 880 300). Institut für ländliche Strukturforchung, Frankfurt.

Inhalt

Abbildungsverzeichnis	VI
Tabellenverzeichnis	VI
Vorbemerkung	- 1 -
1 Einleitung	- 2 -
2 Politischer Rahmen und Vorgaben für die Biodiversitätsförderung im ELER	- 4 -
2.1 Stellenwert der Biodiversität innerhalb des übergeordneten Zielsystems der EU	- 4 -
2.1.1 Strategie Europa 2020	- 5 -
2.1.2 EU-Biodiversitätsstrategie 2020	- 6 -
2.1.3 ESI-Verordnung 2014-2020	- 7 -
2.2 Möglichkeiten und Grenzen für die Biodiversitätsförderung im Rahmen der ELER-Verordnung 2014-2020	- 7 -
2.3 Einfluss der Bundesebene auf die Biodiversitätsförderung im Rahmen der ELER-Verordnung	- 11 -
2.3.1 Prioritärer Aktionsrahmen (PAF)	- 11 -
2.3.2 Nationale Rahmenregelung (NRR)	- 12 -
3 ELER quantitativ („ökonomische Bedeutung“)	- 15 -
3.1 Ermittlung des geplanten finanziellen Umfangs von Naturschutzmaßnahmen im Rahmen der EPLR 2014 - 2020	- 15 -
3.1.1 Hintergrund und Fragestellung	- 15 -
3.1.2 Ansätze zur Ermittlung des Budgets für biodiversitätsfördernde Maßnahmen in den EPLR der Bundesländer	- 16 -
3.1.3 Entwicklung und Anwendung eines differenzierten Ansatzes zur Ermittlung des Budgets für biodiversitätsfördernde Maßnahmen	- 18 -
3.1.4 Ergebnisse	- 24 -
3.1.5 Diskussion und Einordnung der Ergebnisse	- 25 -
3.2 Was leisten die deutschen EPLR für die Finanzierung der Erhaltung von FFH-Lebensraumtypen?	- 29 -
3.2.1 Hintergrund und Fragestellung	- 29 -
3.2.2 Methodik	- 30 -
3.2.3 Ergebnisse	- 38 -
3.2.4 Diskussion	- 45 -
4 Auswertung der Befragungen	- 52 -

4.1	Informationsdefizite – Welche Fragen sich nicht aus EPLR und Durchführungsberichten beantworten lassen _____	- 52 -
4.2	Der Interviewleitfaden - Warum welche Fragen gestellt wurden _____	- 52 -
4.3	Auswahl der Gesprächspartnerinnen und -partner _____	- 54 -
4.4	Einschränkungen und Rahmenbedingungen der Interviews _____	- 54 -
4.5	Ergebnisse der Interviews _____	- 55 -
4.5.1	Unterschiede der EPLR im Vergleich zur letzten Förderperiode 2007-2013 _	- 55 -
4.5.2	Probleme im Rahmen der Programmierung _____	- 55 -
4.5.3	Inanspruchnahme der Maßnahmen _____	- 58 -
4.5.4	Probleme bei der Umsetzung der EPLR _____	- 61 -
4.5.5	Änderungen der EPLR in der laufenden Förderperiode 2014-2020 und ihre Bestimmungsgründe _____	- 64 -
4.5.6	Probleme hinsichtlich der Bedarfsdeckung _____	- 65 -
4.5.7	Befunde und Bestimmungsgründe zur Naturschutzförderung außerhalb der EPLR _____	- 67 -
4.5.8	Ergebnisse zur Förderung von Biodiversität im Wald _____	- 68 -
4.5.9	Umfang und Bedeutung der Naturschutzberatung im Rahmen der ELER-Förderung _____	- 69 -
4.6	Diskussion _____	- 70 -
4.6.1	Auf europäischer Ebene _____	- 70 -
4.6.2	Auf Bundesebene _____	- 71 -
4.6.3	Auf Ebene der Bundesländer _____	- 72 -
5	Fazit _____	- 73 -
5.1.1	Ermittlung der „biodiversitätsbezogenen“ Budgets der Programme _____	- 73 -
5.1.2	EU-Regelungen und Aufbau der Verordnungen _____	- 74 -
5.1.3	Umsetzungsproblematik und Verwaltungsaufwand _____	- 75 -
6	Quellenverzeichnis _____	- 78 -
7	Anlagen _____	- 83 -
7.1	Zu Kapitel 3.1: Ermittlung des geplanten finanziellen Umfangs von Naturschutzmaßnahmen im Rahmen der EPLR 2014 - 2020 _____	- 83 -
7.2	Zu Kapitel 3.2: Was leisten die deutschen EPLR für die Finanzierung der Erhaltung von FFH-Lebensraumtypen? _____	- 88 -
7.3	Vernetzung _____	- 93 -

7.3.1	Vernetzungstreffen	- 93 -
7.3.2	Newsletter und Internetplattform	- 95 -

Abkürzungsverzeichnis

AUKM	Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen gem. Art. 28 ELER-Verordnung
AWZ	ausschließliche Wirtschaftszone
BB	Brandenburg; Berlin und Brandenburg nutzen ein gemeinsames EPLR
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BL	Bundesland
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (seit 2018); Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (bis einschl. 2013)
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2014 bis einschl. 2017)
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V.
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
CC	Cross Compliance
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
ELERBiodiv	Akronym des hier vorgestellten F+E-Vorhabens zur „Biodiversitätsförderung im ELER“; FKZ: 3515 880 300
EPLR	Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum
ESI-Fonds, -Verordnung	Europäische Struktur- und Investitionsfonds und deren entsprechende Verordnung.
EU	Europäische Union
FFH	Flora-Fauna-Habitat; v. a. in Bezug zur FFH-Richtlinie verwendet.
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union
GAK	Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes
GAKG	Gesetz zur Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes
GD	Generaldirektion (der EU-Kommission)
HALM	Hessisches Programm für Agrarumwelt- und Landschaftspflege-Maßnahmen
HE	Hessen
HH	Hamburg
IEEP	Institute for European Environmental Policy

InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
LANA	Bund/Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung
LEADER	Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale (Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft)
LF	Landwirtschaftlich genutzte Fläche
LRT	Lebensraumtyp
MC	Maßnahmengencode nach der ELER-Durchführungsverordnung
MF ST	Ministerium der Finanzen Sachsen-Anhalt
ML NI	Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
MLR BW	Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NABU	Naturschutzbund Deutschland e. V.
NI	Niedersachsen; Bremen und Niedersachsen nutzen ein gemeinsames EPLR
NW	Nordrhein-Westfalen
OECD DAC	Development Assistance Committee of the Organisation for Economic Co-operation and Development
PAF	Prioritärer Aktionsrahmen (Prioritized Action Framework)
RP	Rheinland-Pfalz
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
SUP	Strategische Umweltprüfung
TH	Thüringen
TMC	Teilmaßnahmengencode nach der ELER-Durchführungsverordnung
UBA	Umweltbundesamt
UMK	Umweltministerkonferenz
WWF	World Wide Fund for Nature

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Biodiversitätsziele im Rahmen von ELER und übergeordneten europäischen Zielsystemen.	- 5 -
Abbildung 2: Umweltrelevante Prioritäten und Schwerpunktbereiche der ELER-Verordnung.	- 8 -
Abbildung 3: Vergleich der mit unterschiedlichen Vorgehensweisen ermittelten Budgets biodiversitätsfördernder Maßnahmen der deutschen EPLR.	- 27 -
Abbildung 4: Übersicht des Vorgehens zur Bestimmung des Umfangs der FFH-LRT, welche über ELER-Maßnahmen abgedeckt werden können.	- 30 -
Abbildung 5: Verteilung des Flächenumfangs sämtlicher in Deutschland vorkommender LRT [in Mio. ha] nach Kategorien.....	- 38 -
Abbildung 6: Gegenüberstellung der angepassten Kostenschätzung zur Umsetzung der EU-Naturschutzrichtlinien der LANA und der Maßnahmenbudgets in den EPLR.	- 42 -
Abbildung 7: Anteile der in Deutschland vorkommenden LRT-Flächen im Vergleich mit dafür vorgesehenen ELER-Mitteln.....	- 43 -
Abbildung 8: Zu schützende LRT-Fläche in Deutschland, differenziert nach Bedarfen: Schutz/Pflege durch Flächen- oder investive Maßnahmen nach Kategorien..	- 44 -
Abbildung 9: Fläche der über Flächenmaßnahmen zu schützenden LRT in Deutschland und Umfang der in den EPLR vorgesehenen Flächenmaßnahmen.....	- 45 -

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Kategorisierung der ELER-Maßnahmen nach der im Projekt ELERBiodiv entwickelten Methode.....	- 21 -
Tabelle 2: Geplante Budgets für biodiversitätsfördernde Maßnahmen gemäß Kategorie 1 und 2 in den deutschen EPLR.....	- 24 -
Tabelle 3: Verteilung der geplanten Budgets und deren Anteile an Kategorie 1 auf die in Deutschland programmierten ELER-Maßnahmen	- 25 -
Tabelle 4: Finanzbedarf für die Umsetzung der EU-Naturschutzrichtlinien in Deutschland (in Mio. €/a).....	- 28 -
Tabelle 5: FFH-LRT die aus dem „Wirkungsbereich“ des ELER ausgeschlossen sind.....	- 32 -
Tabelle 6: Kategorisierung der LRT anhand ihrer Schutz- und Pflegebedarfe.....	- 33 -
Tabelle 7: Einordnung der LRT zu Flächen-, investiven sowie Waldmaßnahmen.	- 37 -

Vorbemerkung

Das Bundesamt für Naturschutz (BfN) förderte mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) ein F+E-Vorhaben zur „Biodiversitätsförderung im ELER“ (ELERBiodiv). Der vorliegende Endbericht fasst die Ergebnisse des Vorhabens zusammen und dokumentiert die methodische Vorgehensweise.

In **Kapitel 1** wird kurz auf den Projekthintergrund sowie die Zielsetzung und Ausgabenstellung eingegangen.

Kapitel 2 erläutert die politischen Rahmenbedingungen und rechtlichen Vorgaben zur Förderung der Biodiversität. Das dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) übergeordnete Zielsystem der EU wird erörtert, die Möglichkeiten und Grenzen der Biodiversitätsförderung im ELER werden aufgegriffen sowie auf Möglichkeiten und Einschränkungen auf nationaler Ebene eingegangen.

Im anschließenden **Kapitel 3** wird analysiert, welchen Beitrag die ELER-Förderung der Förderperiode 2014-2020 aus naturschutzfachlicher Sicht leistet und inwieweit hiermit der tatsächliche Bedarf gedeckt werden kann. Zunächst wird die (finanzielle) Bedeutung der ELER-Förderung bzw. der in den deutschen Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum (EPLR) angebotenen Maßnahmen für den Naturschutz dargestellt. Anschließend wird erläutert, welche Flora-Fauna-Habitat- (FFH) Lebensraumtypen in welchem Umfang mit diesen Maßnahmen erreicht werden können.

Um die in den vorherigen Kapiteln dargestellten Informationen bestmöglich in Bezug zum tatsächlichen Fördergeschehen zu setzen, wird in **Kapitel 4** auf die wesentlichen Ergebnisse ausführlicher Gespräche mit Verwaltungsvertreterinnen und -vertretern, welche für die naturschutzfachlich bedeutendsten Maßnahmen zuständig sind, eingegangen. Hierbei wurden u. a. Probleme durch rechtliche Vorgaben der Europäischen Union (EU), bei der Programmplanung und der Umsetzung geschildert sowie Änderungsvorschläge diskutiert.

In **Kapitel 5** werden die gesammelten Erkenntnisse und Informationen zusammengeführt und kurz erörtert. Es werden zentrale übergreifende Schlussfolgerungen gezogen und die Ergebnisse in den Gesamtzusammenhang des ELER gesetzt.

Im Rahmen des Projekts wurde zudem eine Möglichkeit für den Austausch der Verwaltungen mit Verbänden und Interessensvertretern des Naturschutzes geboten bzw. fortgesetzt. Der gesonderte **Anhang in Kapitel 7.3** stellt den Abschlussbericht dieser Vernetzungsaktivitäten dar.

1 Einleitung

Projekthintergrund

Der Verlust der Artenvielfalt schreitet weiter voran, zahlreiche (u. a. agrarisch geprägte) Lebensraumtypen befinden sich in einem unzureichenden bis schlechten Zustand (Sudfeldt et al. 2013; Ellwanger et al. 2014). Zur Erhaltung und zur Förderung der biologischen Vielfalt in der Agrarlandschaft ist die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union (EU) das zentrale Steuerungs- und Finanzierungsinstrument. In der bestehenden Säulenstruktur der GAP stellt der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) die sogenannte 2. Säule dar und ist für die meisten deutschen Bundesländer derzeit die wichtigste Finanzierungsquelle zur Umsetzung von Natura 2000¹ und von Maßnahmen zum Schutz der biologischen Vielfalt. Die Mittel aus dem ELER werden in den Bundesländern im Rahmen von sogenannten Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum (EPLR) umgesetzt². Die erklärte Absicht der EU-Kommission für die aktuelle Förderperiode war es, den ELER stärker auf die Aspekte der Wettbewerbsfähigkeit, Innovation, Klimawandel und Umwelt auszurichten (NABU 2016). Im Rahmen dieses Vorhabens wurde untersucht, inwieweit dieser Erwartungshaltung in Bezug auf den Umweltaspekt der biologischen Vielfalt entsprochen werden kann.

Zielsetzung und Aufgabenstellung des Vorhabens

Vor dem geschilderten Hintergrund war es Ziel des Vorhabens, die bestehenden Fördermöglichkeiten des ELER in Bezug auf die biologische Vielfalt zu analysieren. Unter anderem wurde der Frage nachgegangen, welche Maßnahmen der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 – im Folgenden: ELER-Verordnung – potentiell für umwelt- und naturschutzfachliche Zwecke eingesetzt werden können und inwieweit diese durch die Bundesländer in deren EPLR in Anspruch genommen werden. Diesbezüglich wurde u. a. die finanzielle Ausstattung der Fördermaßnahmen (eingeplante Mittel) erfasst und – sofern möglich – den eigentlichen Bedarfen gegenübergestellt.

Ein weiteres Ziel war die Vernetzung von relevanten Akteuren: Naturschutz- und Landschaftspflegeverbände, im Besonderen aber auch die Abteilungen der Länderministerien, die strategisch für die Naturschutzförderung und -finanzierung zuständig sind. Schlussendlich sollten Empfehlungen für notwendige Änderungen und geeignetere Umsetzungswege der Naturschutzförderung für die nächste Förderperiode erarbeitet werden.

Ursprünglich geplant war zudem eine quantitative Auswertung der Inanspruchnahme relevanter Fördermaßnahmen. Aufgrund des allgemein verzögerten Beginns der Förderprogramme, der (entgegen den Erwartungen) stark aggregierten Berichterstattung

¹ Natura 2000 ist ein EU-weites Netzwerk aus Schutzgebieten für seltene und gefährdete Arten sowie unter Schutz stehender und schützenswerter Lebensräume und Habitate. Rechtliche Grundlage sind die Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 – im Folgenden: FFH-Richtlinie – und die Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 – im Folgenden: Vogelschutzrichtlinie.

² Berlin und Brandenburg sowie Bremen und Niedersachsen nutzen jeweils ein gemeinsames EPLR. Hamburg nutzt momentan keine ELER-Förderung. Insgesamt bestehen in der Förderperiode 2014-2020 13 deutsche EPLR.

gegenüber der EU sowie Änderungen der naturschutzstrategischen und politischen Schwerpunktsetzung des Projekts war es während der Projektlaufzeit jedoch nicht möglich, eine realistische Darstellung der ausgezahlten Mittel der ELER-Maßnahmen mit Biodiversitätsbezug zu erstellen³. Auch ohne Betrachtung der tatsächlich eingesetzten Mittel stellen die Projektergebnisse wichtige Beiträge zur Unterstützung der politischen und fachlichen Diskussion dar. Hierbei ging es v. a. darum, innerhalb des Systems der ELER-Förderung die konkreten Möglichkeiten und Grenzen des Biodiversitätsschutzes kritisch zu erkunden und entsprechend darzustellen.

³ Im Rahmen des Vorhabens wurde jedoch eine grundsätzliche Methode hierfür erarbeitet (Kapitel 3.1).

2 Politischer Rahmen und Vorgaben für die Biodiversitätsförderung im ELER

2.1 Stellenwert der Biodiversität innerhalb des übergeordneten Zielsystems der EU

Die folgenden Abschnitte verdeutlichen den „europäischen Rahmen“, in den die Förderung der Biodiversität durch den ELER eingebettet ist. Dabei geht es zunächst um die generelle Relevanz von Biodiversität und Natura 2000 in den Verordnungen und Regelwerken, bevor dann auf der Ebene der ELER-Verordnung die speziellen Aspekte der Förderung ins Visier genommen werden.

Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen neben der ELER-Verordnung übergeordnete europäische Ziele und Rechtsvorschriften – darunter die Europa 2020-Strategie⁴ (EU-Kommission 2010), die EU-Biodiversitätsstrategie⁵ (EU-Kommission 2011) sowie die Fondsübergreifende Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 – im Folgenden: ESI-Verordnung – welche das Grundgerüst u. a. der ELER-Verordnung bildet.

Vorausgestellt sei, dass die ELER-Verordnung weder hinsichtlich der Ableitung aus übergeordneten Zielen noch in ihrem inneren Aufbau den Schutz und den Erhalt der Biodiversität systematisch und konsequent verfolgt. Die Einordnung in europäische Zielsysteme ist inkonsistent, weil sich mehrere Zielsysteme überlagern, die weder klar hierarchisch voneinander abgeleitet noch komplementär aufgebaut sind (vgl. Abbildung 1).

⁴ Agenda der Europäischen Union für Wachstum und Beschäftigung für die laufende Dekade. Sie setzt inhaltliche Schwerpunkte auf ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, um die strukturellen Schwächen der europäischen Wirtschaft zu überwinden, ihre Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität zu verbessern und eine nachhaltige soziale Marktwirtschaft zu unterstützen.

⁵ Strategie, die darauf abzielt, den Verlust von Biodiversität und Ökosystemdienstleistungen in der EU aufzuhalten und den weltweiten Verlust der biologischen Vielfalt bis 2020 zu stoppen. Sie gibt die Verpflichtungen wider, die die EU im Jahr 2010 im Rahmen des internationalen Übereinkommens über die biologische Vielfalt eingegangen ist.

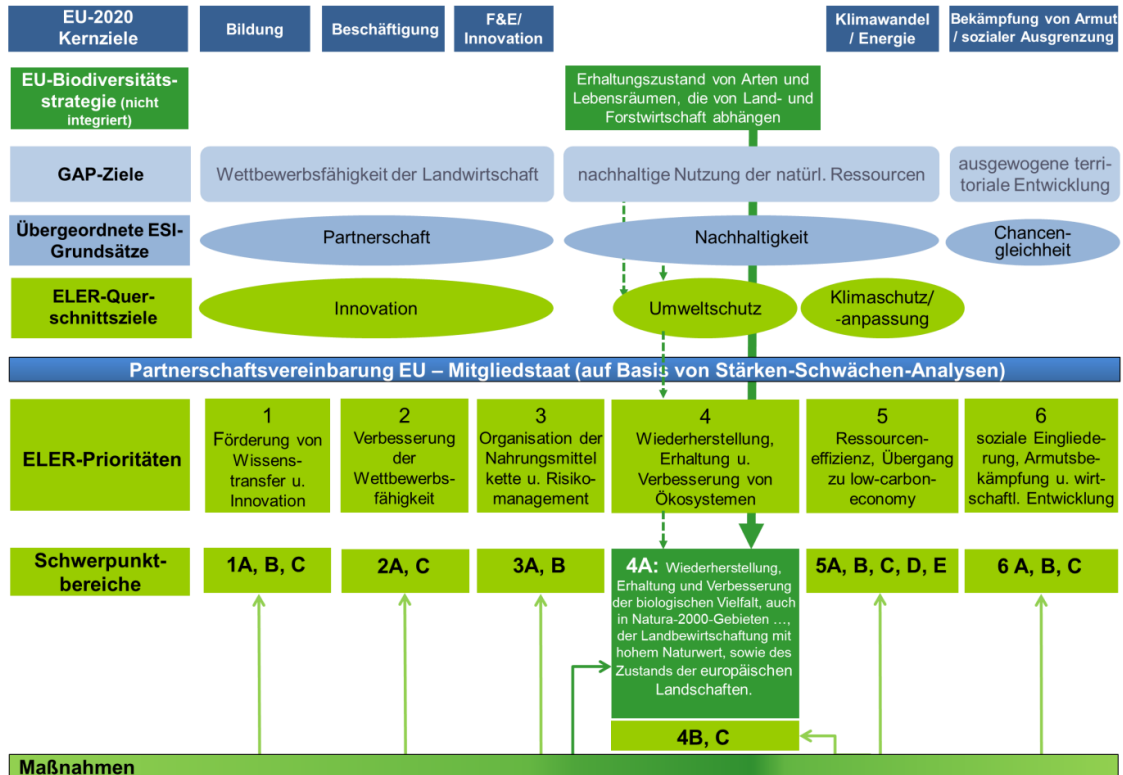


Abbildung 1: Biodiversitätsziele im Rahmen von ELER und übergeordneten europäischen Zielsystemen.

(Quelle: Entera, eigene Darstellung)

2.1.1 Strategie Europa 2020

Die Europa 2020-Strategie (EU-Kommission 2010) ist grundsätzlich ökonomisch ausgerichtet und verfolgt das Ziel eines geordneten Wirtschaftswachstums, welches durch folgende übergeordnete Prioritäten gekennzeichnet ist:

- Intelligentes Wachstum: Entwicklung einer auf Wissen und Innovation gestützten Wirtschaft
- Nachhaltiges Wachstum: Förderung einer ressourcenschonenden, ökologischeren und wettbewerbsfähigeren Wirtschaft
- Integratives Wachstum: Förderung einer Wirtschaft mit hoher Beschäftigung und ausgeprägtem sozialen und territorialen Zusammenhalt.

Dazu schlägt die Kommission fünf quantifizierte Kernziele vor, wovon nur eines Bezug zu Umweltthemen aufweist⁶ – die Biodiversität findet keine direkte Erwähnung. Eine indirekte Berücksichtigung lässt sich im Rahmen der Priorität „Nachhaltiges Wachstum“ erahnen. So soll das Konzept „[...] der Union ermöglichen, in einer durch Ressourcenknappheit geprägten emissionsarmen Welt erfolgreich zu sein und die Schädigung der Umwelt, den **Rückgang der Artenvielfalt** und eine nicht nachhaltige Ressourcennutzung zu vermeiden“ (EU-Kommission 2010, S. 17, Hervorh. d. d. Verf.). Das Konzept der Strategie 2020 sieht also keine gezielten

⁶ „Die 20-20-20-Klimaschutz-/Energieziele sollten erreicht werden (einschließlich einer Erhöhung des Emissionsreduktionsziels auf 30 %, falls die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind)“ (EU-Kommission 2010, S. 5).

Maßnahmen zur Erhaltung der Biodiversität vor, sondern geht davon aus, dass durch Ressourceneffizienz beiläufig der Rückgang der Artenvielfalt aufgehalten werden kann.

Die dem Themenbereich Ressourceneffizienz zugeordneten Ziele beziehen sich dann wiederum lediglich auf Klimawandel und nachhaltige Energiewirtschaft. Die Biodiversität findet hier, wie auch bei der untergeordneten Ebene der Leitinitiativen, keine Erwähnung. Allerdings sieht die Kommission im Rahmen der Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“ die *„Verbreitung der Vision eines strukturellen und technologischen Wandels, der für den Übergang zu einer emissionsarmen, ressourceneffizienten und klimaresistenten Wirtschaft bis 2050 notwendig ist und es der EU ermöglicht, ihre Ziele hinsichtlich der Emissionsverringerung und der **Erhaltung der Artenvielfalt** zu erreichen; dazu gehört [...] die Nutzung des klimabezogenen Beitrags der Politiken in den Bereichen Landwirtschaft, ländliche Entwicklung und Seeverkehr durch Anpassungsmaßnahmen für den effizienteren Ressourceneinsatz [...]“* als ihre Aufgabe an (EU-Kommission 2010, S. 19, Hervorh. d. d. Verf.).

2.1.2 EU-Biodiversitätsstrategie 2020

Die im Mai 2011 verabschiedete EU-Biodiversitätsstrategie (EU-Kommission 2011) findet in der Europa 2020-Strategie keine direkte Erwähnung. Dies erklärt sich dadurch, dass die Biodiversitätsstrategie erst ein gutes Jahr später als die Europa 2020-Strategie angenommen wurde. Das Biodiversitätsziel für 2020 wurde allerdings nahezu zeitgleich durch die EU-Staats- und Regierungschefs im März 2010 vereinbart, hätte also durchaus in der Europa 2020-Strategie verankert werden können. Die Einleitung der EU-Biodiversitätsstrategie selbst betitelt diese als integraler Bestandteil der Europa 2020-Strategie (EU-Kommission 2011, S. 1f). Diese Integration findet sich allerdings in der Europa 2020-Strategie nicht wieder, wodurch die Dokumente zunächst unverbunden nebeneinanderstehen.

Während also nur eine lose Verbindung zwischen den Zielen der Europa 2020-Strategie und denen der EU-Biodiversitätsstrategie besteht, hatte Letztere durchaus Einfluss auf Ziele und Formulierungen der ELER-Verordnung (Kapitel 2.2). So bietet die Reform der GAP *„[...] Möglichkeiten, um Synergien zu verbessern und die Kohärenz zwischen den Zielen des Biodiversitätsschutzes und denen dieser und anderer politischer Maßnahmen zu maximieren“* (EU-Kommission 2011, S. 6).

Konkreter wird in Einzelziel 3 der EU-Biodiversitätsstrategie auf die Anforderungen an die Land- und Forstwirtschaft eingegangen:

- A) *„Landwirtschaft: Bis 2020 Maximierung von landwirtschaftlich genutzten Flächen [...], die von biodiversitätsbezogenen Maßnahmen im Rahmen der GAP betroffen sind, um den Schutz der Biodiversität zu gewährleisten und gemessen am EU-Referenzszenario von 2010 eine messbare Verbesserung des Erhaltungszustands von Arten und Lebensräumen, die von der Landwirtschaft abhängen oder von ihr beeinflusst werden, sowie der bereitgestellten Ökosystemdienstleistungen herbeizuführen und auf diese Weise eine nachhaltigere Bewirtschaftung zu fördern“* (EU-Kommission 2011, S. 6).
- B) *Wälder: Bis 2020 Einführung von Waldbewirtschaftungsplänen oder gleichwertigen Instrumenten, die mit der nachhaltigen Waldbewirtschaftung [...] in Einklang stehen, für alle staatlichen Wälder und für Waldbestände, die über eine bestimmte Größe hinausgehen [...] und die im Rahmen der Politik der EU zur Entwicklung des ländlichen*

Raums Mittel erhalten, um gemessen am EU-Referenzszenario von 2010 eine messbare Verbesserung des Erhaltungszustands von Arten und Lebensräumen, die von der Forstwirtschaft abhängen oder von ihr beeinflusst werden, herbeizuführen“ (EU-Kommission 2011, S. 7).

2.1.3 ESI-Verordnung 2014-2020

Die ESI-Verordnung enthält gemeinsame Bestimmungen für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds). Eine genaue Betrachtung der Allgemeinen Grundsätze (ESI-Verordnung, Art. 4) lässt eine eindeutige Unterscheidung zwischen den beiden zuvor genannten EU-Strategien erkennen. Während die ESI-Fonds v. a. für die Umsetzung der Europa 2020-Strategie Unterstützung leisten sollen (ESI-Verordnung, Art. 4, Abs. 1), ist hinsichtlich anderer relevanter Strategien lediglich für Kohärenz zu sorgen (ESI-Verordnung, Art. 4, Abs. 2).

In Bezug auf die nachhaltige Entwicklung müssen Mitgliedsstaaten und die Kommission sicherstellen „[...], dass Anforderungen an Umweltschutz, Ressourceneffizienz, Klimaschutz, Anpassung an den Klimawandel, biologische Vielfalt, Katastrophenresistenz und Risikoprävention und -management bei der Vorbereitung und Umsetzung der Partnerschaftsvereinbarungen und Programme gefördert werden“ (ESI-Verordnung, Art. 8). Dies kann so interpretiert werden, dass die ESI-Fonds Beiträge zur Förderung der biologischen Vielfalt leisten sollen.

Weiter erläutert wird dies im Gemeinsamen Strategischen Rahmen, einem Programmplanungsinstrument für alle Strukturfonds. Hier wird bezüglich der nachhaltigen Entwicklung festgelegt, dass „die Ausgaben für biologische Vielfalt und den Schutz der natürlichen Ressourcen [...] mit der [FFH-Richtlinie] in Einklang stehen [sollen]“ (ESI-Verordnung, Anhang 1, Punkt 5.2). Diese Formulierung stellt zum einen klar, dass Ausgaben für die biologische Vielfalt durch die Fonds grundsätzlich vorgesehen sind und zum anderen sich der Begriff der biologischen Vielfalt an den Anforderungen der FFH-Richtlinie orientiert.

2.2 Möglichkeiten und Grenzen für die Biodiversitätsförderung im Rahmen der ELER-Verordnung 2014-2020

Im Zuge der Reform der GAP 2013 wurden einige Natur- und Umweltschutzaspekte in der 1. Säule verankert. Dass diese Regelungen jedoch einen substanziellen Beitrag zum Erhalt der biologischen Vielfalt und zu einer nachhaltigeren Ressourcennutzung leisten können, wurde von Beginn an in Zweifel gezogen (Pe'er et al. 2014). Inzwischen konnten diese Zweifel durch verschiedene Studien belegt werden (Nitsch et al. 2017, Röder et al. in Begutachtung). Für die umwelt- und ressourcenschonende sowie naturschutzgerechte Entwicklung des ländlichen Raums stehen, basierend auf dem Prinzip der Freiwilligkeit, nach wie vor entsprechende Fördermöglichkeiten nur in der 2. Säule der GAP zur Verfügung. Im Vergleich mit anderen ESI-Fonds stellt der ELER die derzeit wichtigste Finanzierungsquelle für Naturschutzmaßnahmen in Deutschland dar (NABU 2015, BMUB 2017). Inhaltlich aufbauend auf der

Partnerschaftsvereinbarung⁷ sowie unter Bezugnahme auf die landesspezifischen Herausforderungen müssen die Mitgliedstaaten beziehungsweise Regionen – in Deutschland sind das die Bundesländer – ihre EPLR ausgestalten.

Für die Förderperiode 2014-2020 wurden die zuvor drei thematischen Achsen (Schwerpunkte) der Verordnung (EG) 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 (ELER-Verordnung der Förderperiode 2007-2013) in sechs Prioritäten aufgeteilt, die wiederum in insgesamt 18 Schwerpunktbereiche untergliedert sind. Diese Schwerpunktbereiche sollen alle Ziele, die mit dem ELER verfolgt werden, entsprechend abdecken. Jede Maßnahme, Teilmaßnahme bzw. Vorhabenart ist gemäß ihrer potenziellen Wirkung einem dieser Schwerpunktbereiche zugeordnet. Diejenigen Prioritäten bzw. Schwerpunktbereiche die für den Umweltschutz im Allgemeinen von Bedeutung sind, sind in Abbildung 2 dargestellt.

Für die Biodiversität ist insbesondere die Priorität 4 und deren Schwerpunktbereich 4A relevant (vgl. grüne Hervorhebung in Abbildung 2).

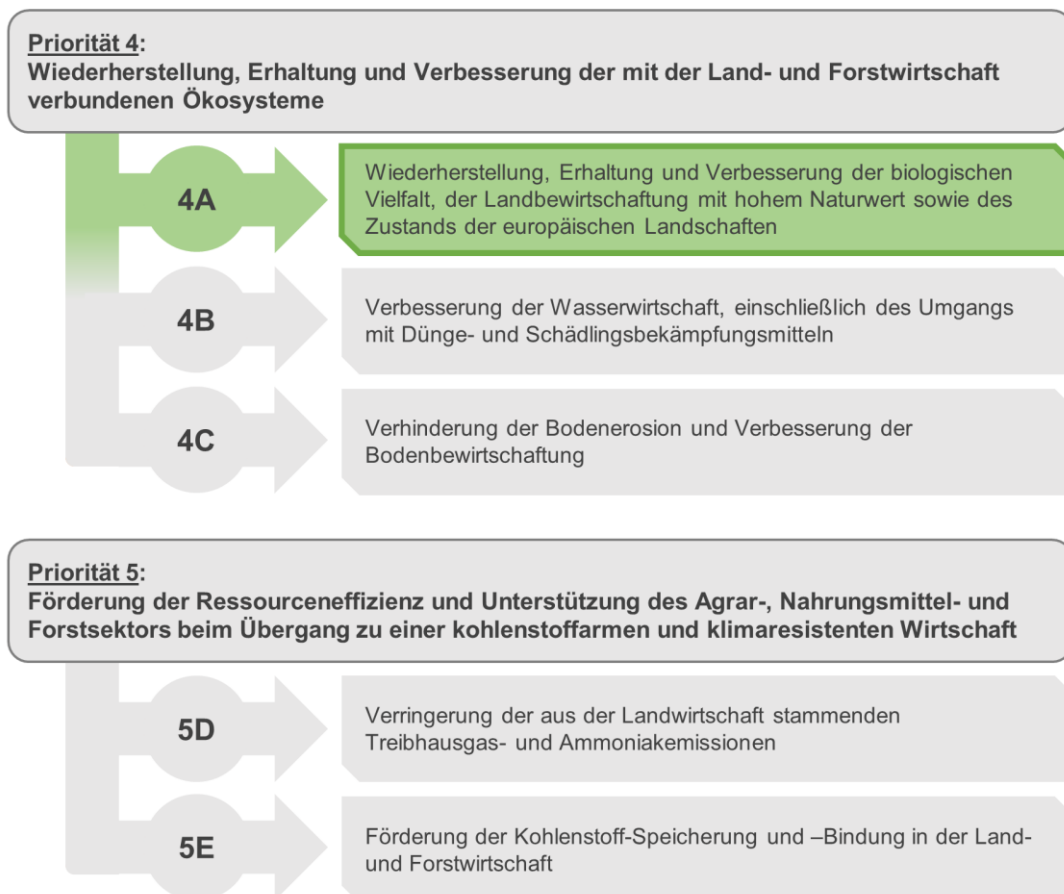


Abbildung 2: Umweltrelevante Prioritäten und Schwerpunktbereiche der ELER-Verordnung.
(Quelle: ELER-Verordnung, Darstellung IfLS)

⁷ Vereinbarung zwischen dem jeweiligen Mitgliedstaat und der EU-Kommission zur Darstellung der Ziele, die mit Hilfe aller ESI-Fonds im entsprechenden Mitgliedstaat erreicht werden sollen.

Der Begriff Biodiversität (oder der biologischen Vielfalt) tritt im Text der ELER-Verordnung erstmals in Erwägungsgrund 8 in Erscheinung – und zwar im Zusammenhang mit sogenannten thematischen Teilprogrammen. Die Mitgliedstaaten haben demnach die Möglichkeit thematische Teilprogramme in ihre EPLR aufzunehmen, um auf besondere Bedürfnisse von Gebieten einzugehen, die für sie von spezieller Bedeutung sind. Die thematischen Teilprogramme betreffen u. a. auch die *„Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an seine Auswirkungen sowie biologische Vielfalt“* (ELER-Verordnung, Art. 7, Abs. 1f). Der Anreiz für die Konzeption solcher Teilprogramme könnte darin liegen, dass die in Anhang II der ELER-Verordnung festgesetzten Fördersätze für Vorhaben, die im Rahmen thematischer Teilprogramme gefördert werden, um zusätzliche zehn Prozentpunkte angehoben werden können (ELER-Verordnung, Art. 7, Abs. 3). In Deutschland wurde diese Möglichkeit allerdings in keinem Bundesland wahrgenommen.

Die Biodiversität wird in den einleitenden Erwägungsgründen der ELER-Verordnung ferner als Thema folgender Maßnahmen genannt:

- Beratungs-, Betriebsführungs- und Vertretungsdienste (Maßnahmcodes⁸ (MC) 02):
*„Auch in Bezug auf [...] **die biologische Vielfalt**, [...], den ökologischen/biologischen Landbau [...] kann spezifische Beratung angeboten werden“* (ELER-Verordnung, Erwägungsgrund 13, Hervorh. d. d. Verf.).
- Ökologischer/biologischer Landbau (MC 11):
*„Um die **Synergien bei der biologischen Vielfalt** zu verstärken, sollten Maßnahmen des ökologischen/biologischen Landbaus, gemeinsame Verträge oder die Zusammenarbeit zwischen den Landwirten gefördert werden, deren Nutzen größere angrenzende Gebiete abdecken können“* (ELER-Verordnung, Erwägungsgrund 23, Hervorh. d. d. Verf.).
- Waldumwelt- und -klimadienstleistungen und Erhaltung der Wälder (MC 08):
*„Es sollten weiterhin Zahlungen an Waldbesitzer gewährt werden, die umwelt- oder klimafreundliche Dienstleistungen zur Erhaltung der Wälder bieten, indem sie sich verpflichten, **die Biodiversität zu verbessern**, hochwertige Waldökosysteme zu erhalten, [...]. In diesem Zusammenhang sollte der Erhaltung und Förderung der forstgenetischen Ressourcen besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden [...]“* (ELER-Verordnung, Erwägungsgrund 28, Hervorh. d. d. Verf.).

Hingewiesen wird in den Erwägungsgründen ferner auf die folgenden Maßnahmen mit besonderer Bedeutung für Natura 2000-Gebiete:

- Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und der Wasserrahmenrichtlinie⁹ (MC 12):
„Als Beitrag zu einer wirksamen Bewirtschaftung der Natura 2000-Gebiete sollten Landwirte und Waldbesitzer weiterhin Fördermittel zur Bewältigung besonderer Benachteiligungen in den betreffenden Gebieten erhalten, die auf die Umsetzung der

⁸ MC und Teilmaßnahmcodes (TMC) nach der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 808/2014 der Kommission vom 17. Juli 2014 – im Folgenden: ELER-Durchführungsverordnung. Siehe hierzu auch Anhang A.

⁹ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik. (ABl. L 327 vom 22.12.2000, S. 1-72).

[Vogelschutzrichtlinie] und der [FFH-Richtlinie] zurückgehen“ (ELER-Verordnung, Erwägungsgrund 24).

- *„Außerdem sollten die Mitgliedstaaten den besonderen Bedürfnissen der Natura 2000-Gebiete im allgemeinen Entwurf ihrer Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums Rechnung tragen“ (ELER-Verordnung, Erwägungsgrund 24).*

Dagegen fehlen bei der Würdigung der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM, MC 10) in den Erwägungsgründen sowohl der Begriff Biodiversität bzw. biologische Vielfalt als auch ein Bezug zu Natura 2000. Sie verbergen sich implizit hinter weit gefassten Formulierungen wie Umweltdienstleistungen, Schutz und Verbesserung der Umwelt oder speziellen Teilaspekten wie der genetischen Vielfalt oder Bewirtschaftungssystemen mit hohem Naturwert (ELER-Verordnung, Erwägungsgrund 22).

Auch ist nicht nachvollziehbar, dass der Naturschutz sowie der Schutz der Biodiversität in den Erwägungsgründen der Maßnahmen MC 04 (Investitionen in materielle Vermögenswerte), MC 07 (Basisdienstleistungen und Dorferneuerung in ländlichen Gebieten) und MC 16 (Zusammenarbeit) keine Erwähnung finden, da diese die Nachfolgeregelungen des Artikels 57 „Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes“ der ELER-Verordnung der Förderperiode 2007-2013 sind und investive Maßnahmen mit besonderer Eignung für die Umsetzung von Zielen zum Schutz der Biodiversität enthalten.

Zu den Verpflichtungen hinsichtlich des generellen Mittelumfangs für Umweltziele sollten *„die Mitgliedstaaten [...] die [...] Bemühungen fortsetzen und verpflichtet sein, mindestens 30 % des ELER Gesamtbeitrags für jedes [EPLR] zur Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an seine Auswirkungen sowie für Umweltbelange zu verwenden. Diese Ausgaben sollten durch Zahlungen für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, den ökologischen/ biologischen Landbau, Zahlungen an Landwirte in Gebieten, die aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligt sind, durch Zahlungen für forstwirtschaftliche Maßnahmen, Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 sowie Förderung für klima- und umweltrelevante Investitionen getätigt werden“* (ELER-Verordnung, Erwägungsgrund 22). Aus dieser Vorgabe lässt sich allerdings keine Größenordnung für den Mitteleinsatz für die Biodiversität ableiten. Einerseits werden aus nachvollziehbaren Gründen meist keine differenzierten Hinweise hinsichtlich der in Frage kommenden Schwerpunktbereiche (4A-C, 5A-E) gegeben und andererseits wird mit den Ausgleichszahlungen für benachteiligte Gebiete eine Maßnahme mit eingerechnet, die allenfalls in seltenen Fällen – und wenn dann nur eine geringe - Umweltwirkung entfaltet.

Insgesamt zeigt sich, dass trotz des teilweise wenig stringenten Aufbaus der ELER-Verordnung und der ELER-Durchführungsverordnung umfangreiche Möglichkeiten zur Finanzierung von Maßnahmen zum Schutz und zur Verbesserung der Biodiversität, und damit auch zur Umsetzung der EU-Naturschutzrichtlinien bestehen. Durch die zulässige Zuordnung sehr unterschiedlicher Maßnahmen zu Schwerpunktbereich 4A können viele Aspekte der Förderung abgedeckt werden, bei denen sich die „Verbindung zu Land- und Forstwirtschaft“ weit auslegen lässt. Neben den umfangreichen Möglichkeiten der nicht-produktiven Investitionen (MC 04) ist hier z. B. auf Maßnahmen der Gewässerrenaturierung oder auf den Hochwasserschutz (MC 05) hinzuweisen. Bei diesen ist es weitgehend eine Entscheidung der

Mitgliedstaaten bzw. Länder, ob die Ausgestaltungen so ausfallen, dass sie einen Mehrwert für die Biodiversität erzielen.

2.3 Einfluss der Bundesebene auf die Biodiversitätsförderung im Rahmen der ELER-Verordnung

2.3.1 Prioritärer Aktionsrahmen (PAF)

Für ein effektives Management der Natura 2000-Gebiete fordert die FFH-Richtlinie¹⁰ die Erstellung eines PAF auf nationaler Ebene. Als ein strategisches Planungsinstrument soll er dazu beitragen, dass die Umsetzung von Natura 2000 bei der Mittelverteilung der relevanten EU-Finanzierungsinstrumente stärker berücksichtigt wird (BfN 2018a).

In Deutschland wurde der PAF im Frühjahr 2013 in Zusammenarbeit von Ländern, BfN und BMU erstellt und veröffentlicht (BMU und BfN o. J.). Der PAF unterscheidet notwendige Maßnahmen für die Umsetzung der Natura 2000-Gesetzgebung im Rahmen der folgenden Kategorien, wobei für jede dieser Maßnahmenkategorien der ELER als eine mögliche Finanzierungsquelle genannt ist (BMU und BfN o. J., Anhang G):

- Allgemeine prioritäre Maßnahmen für Natura 2000
- Prioritäre Maßnahmen für land- und forstwirtschaftlich geprägte Natura 2000-Lebensräume und -Arten
- Prioritäre Maßnahmen für Natura 2000-Meeres- und Küstenlebensräume und -arten
- Prioritäre Maßnahmen für Natura 2000-Feuchtgebietslebensräume und -arten (einschließlich Moore)
- Prioritäre Maßnahmen zur Sicherung des ökosystemaren Nutzens von Natura 2000, insbesondere in Bezug auf Klimaschutz und Klimaanpassung
- Prioritäre Maßnahmen zur Förderung von nachhaltigem Tourismus und Beschäftigung in Bezug auf Natura 2000
- Prioritäre Maßnahmen zur Förderung innovativer Konzepte in Bezug auf Natura 2000

Ein wesentlicher Kritikpunkt der Umweltverbände an dem fertiggestellten PAF war, „[...] dass er es nicht erlaubt, für jedes Bundesland präzise die geplanten Maßnahmen spezifischen EU-Fonds zuzuordnen. Somit habe man sich, aber auch die EU-Kommission, der Möglichkeit beraubt, klar darzulegen, warum für die Umsetzung eines bestimmten Aspekts von Natura 2000 die Nutzung eines konkreten EU-Fonds unabdingbar ist“ (NABU 2016, S. 11).

Trotz des grundsätzlichen Ziels der EU-Kommission und des deutschen PAF, die Umsetzung von Natura 2000 im Wesentlichen aus dem ELER zu finanzieren, fand der konkrete Bezug zu den Inhalten des PAF im Rahmen der meisten deutschen EPLR nur sehr verzögert und überwiegend unvollständig statt. Offensichtlich war in mehreren Bundesländern der Informationsfluss zwischen Naturschutzverwaltung und ELER-Verwaltungsbehörde nicht ausreichend, sodass die Wichtigkeit dieses Punktes erst zu spät erkannt wurde. Da die Programmierung zu diesem

¹⁰ FFH-Richtlinie, Art. 8, Abs. 4: „[...] die Kommission [legt] unter Berücksichtigung der nach den einschlägigen Gemeinschaftsinstrumenten verfügbaren Finanzmittel gemäß dem Verfahren des Artikels 21 einen prioritären Aktionsrahmen von Maßnahmen fest, die eine finanzielle Beteiligung umfassen und zu treffen sind [...]“

Zeitpunkt nahezu abgeschlossen war und der detaillierte Einbezug der PAF-Inhalte neben den Programmierungsaufgaben einen erheblichen Mehraufwand bedeutete, wurden lediglich nur noch sehr allgemein gehaltene Passagen ergänzt.

Auch aus Sicht der EU-Kommission wurde der Bezug zum PAF in den EPLR-Entwürfen nur unzureichend hergestellt. Die den Verwaltungsbehörden übermittelten Anmerkungen der EU-Kommission zu den Entwürfen der EPLR enthielten in den meisten Fällen die Forderung, darzulegen inwieweit das vorliegende Programm die im PAF enthaltenen Pflichten und Ziele erfüllt. Jedoch wurde keine verbindliche Regelung in die ELER-Verordnung von Seiten der Generaldirektion (GD) Umwelt der EU-Kommission einbracht, sondern es blieb bei bilateralen Gesprächen mit den Verwaltungsbehörden der Länder, in denen nochmals der ausdrückliche Hinweis gegeben wurde, in den Programmplanungsdokumenten einen deutlichen Bezug zum PAF herzustellen.

In den EPLR einiger Bundesländer wird zwar durchaus auf spezielle FFH-Lebensraumtypen (LRT) eingegangen und diese mit Zuständigkeiten bestimmter Vorhabenarten verknüpft, i. d. R. waren diese Passagen allerdings schon vor den zusätzlichen Hinweisen der EU-Kommission in den EPLR enthalten. In den meisten Fällen unterblieben konkrete Hinweise auf zu fördernde LRT sowie die Quantifizierung des für diese geplanten Förderumfangs.

2.3.2 Nationale Rahmenregelung (NRR)

Die ELER-Verordnung bietet in Art. 6 Abs. 2 Mitgliedsstaaten mit regionaler Programmplanung die Möglichkeit, der EU-Kommission eine NRR mit gemeinsamen Bestandteilen der regionalen EPLR zur gebündelten und beihilferechtlichen Genehmigung vorzulegen. Deutschland hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Die NRR (BMEL 2017a) ist eine Aufbereitung der wichtigsten vom Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK) beschlossenen Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)¹¹ bzw. des GAK-Rahmenplanes (BMEL 2017b) nach den EG-rechtlichen Vorgaben der ELER-Verordnung und -Durchführungsverordnung. Da GAK-Maßnahmen zusätzlich mit nationalen Finanzmitteln des Bundes finanziert werden, bietet dies einen weiteren Anreiz entsprechende Maßnahmen in die EPLR der Länder aufzunehmen. Mit der Aufnahme einer Maßnahme in die NRR wird damit zugleich die beihilferechtliche Genehmigung erwirkt.

Die NRR stellt laut BMEL das „*Bindeglied zwischen der Partnerschaftvereinbarung und den EPLR*“ dar (BMEL 2018b). Die Formulierungen der NRR sollen helfen, die Erarbeitung und Umsetzung der EPLR zu erleichtern und den Prüfaufwand für die EU-Kommission zu verringern. Die Bundesländer können NRR-Maßnahmen als Bestandteile in ihre EPLR aufnehmen, sodass zentrale Maßnahmen bundesweit Anwendung finden. Um auf die regionalen Gegebenheiten bestmöglich eingehen zu können, wird den Bundesländern jedoch genug Spielraum für die Ausgestaltung ihrer NRR-Maßnahmen gewährt. So dürfen z. B. die Prämien um etwa 20 bis 30

¹¹ Gemeinsames Förderinstrument des Bundes und der Länder überwiegend zu Gunsten der Land- und Forstwirtschaft sowie des Küstenschutzes. Die Finanzierungsbeteiligung des Bundes beträgt 60 % der entstandenen Ausgaben (Küstenschutz: 70 %) (BMEL 2018a).

% von den vorgeschlagenen Förderprämien der NRR abweichen. Die Bundesländer sind zudem nicht verpflichtet, Maßnahmen nach der NRR umzusetzen.

Im Rahmen des Forschungsprojekts „Naturschutzförderung im Rahmen der GAK“ im Auftrag des BfN wurden im Jahr 2014 wichtige Unterschiede zwischen den Fördermöglichkeiten der aktuellen GAK und des ELER 2014-2020 identifiziert. *„Der Vergleich zwischen den potenziell für Naturschutz- bzw. Biodiversitätsziele relevanten GAK-Maßnahmen und dem Förderkatalog der ELER-Verordnung zeigt[e], dass die ELER-Maßnahmen deutlich breiter aufgestellt sind bzw. umgekehrt der GAK-Rahmenplan für viele wichtige Fördertatbestände keine nationale Entsprechung anbietet. Dazu zählen insbesondere investive Naturschutzmaßnahmen (Art. 17 (1), d) ELER-Verordnung), die Möglichkeit, Pläne für die Entwicklung von Natura 2000-Gebieten und anderen naturschutzfachlich wertvollen Flächen zu fördern (Art. 20 (1), a) ELER-Verordnung), die Förderung von Studien und Investitionen im Zusammenhang mit der Erhaltung, Wiederherstellung und Verbesserung des natürlichen Erbes von Dörfern, ländlichen Landschaften und Gebieten mit hohem Naturwert sowie Maßnahmen zur Förderung des Umweltbewusstseins (Art. 20 (1), f) ELER-Verordnung)“* (Horlitz et al. 2014).

Die EPLR, die der hier vorgelegten Studie zugrunde liegen, sind die ersten Programmversionen die zu Beginn der Förderperiode 2014-2020 genehmigt wurden und die somit unter den von Horlitz et al. (2014) benannten Voraussetzungen entstanden. In den letzten Jahren – insbesondere durch die letzte Änderung des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAKG) – sind die Spielräume für die Förderung der Biodiversität allerdings deutlich erweitert worden, v. a. auch für die investiven Naturschutzmaßnahmen (s. GAKG). Ende September 2016 stimmte der Bundesrat dem Entwurf einer vierten Änderung des GAKG zu. Die im Entwurf enthaltene Begründung für die Gesetzesänderung verdeutlicht neben den neu geschaffenen Fördermöglichkeiten für den Naturschutz auch die bis dahin geltenden inhaltlichen Beschränkungen. *„Das bisherige, weitgehend unmittelbar land- und forstwirtschaftlichen Betrieben zu Gute kommende Maßnahmenpektrum der GAK reicht nicht mehr aus, die in Artikel 91a des Grundgesetzes angestrebten Ziele zu erreichen. Zur Verbesserung der Agrarstruktur ist es zunehmend erforderlich, die ländlichen Räume im Rahmen eines integrierten Ansatzes als Lebens-, Wirtschafts-, Erholungs- und Naturräume zu sichern und weiter zu entwickeln.“* (Bundesrat 2016, S. 1). In der Zielsetzung finden nun *„über die bisher formulierten Anforderungen hinaus [...] die **Ziele und Erfordernisse des Naturschutzes und der Landschaftspflege Berücksichtigung**“* (Bundesrat 2016, S. 2, Hervorh. d. d. Verf.).

Gleichzeitig wird in der NRR ausdrücklich betont, dass diese nicht direkt die Umsetzung des PAF – und damit die Benennung von Ziel-LRT – zur Aufgabe hat: *„Die Ausgestaltung des prioritären Aktionsrahmens für Natura 2000 erfolgt auf Bundesebene in Abstimmung mit den Bundesländern; die Umsetzung erfolgt unmittelbar durch diese“* (BMEL 2017a, S. 6).

Natürlich bestand und besteht für die Länder auch weiterhin immer die Möglichkeit, die Finanzierung spezieller Fälle rein aus ELER- und Landesmitteln vorzunehmen, sodass der Nationale Rahmenplan die Möglichkeiten der Förderung von LRT nicht grundsätzlich verengt(e). Dennoch ist insbesondere bei finanziell schwachen Bundesländern eine Tendenz zu

beobachten, zugunsten der Unterstützung durch Bundesmittel auf detailliertere Fördertatbestände zu verzichten.

3 ELER quantitativ („ökonomische Bedeutung“)

Die in diesem Kapitel vorgestellten finanziellen Betrachtungen des ELER basieren auf zwei Ad hoc-Arbeitspapieren des Forschungs- und Entwicklungsvorhabens „Biodiversitätsförderung im ELER“ (ELERBiodiv), die bereits veröffentlicht wurden:

- Horlitz, T.; Achtermann, B.; Pabst, H.; Schramek, J. (2018): Ermittlung des geplanten finanziellen Umfangs von Naturschutzmaßnahmen im Rahmen der ELER-Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums 2014-2020 – Herausforderungen, Methode und Ergebnisse. Adhoc-Arbeitspapier im Rahmen des Forschungs- und Entwicklungsvorhabens „Biodiversitätsförderung im ELER“ (ELERBiodiv) (FKZ 3515 880 300). Hannover; Frankfurt. URL: <https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/landwirtschaft/Dokumente/ELER.pdf> (03.09.2018).
- Horlitz, T.; Achtermann, B.; Albers, K. (2018): Was leisten die deutschen EPLR für die Finanzierung der Erhaltung von FFH-Lebensraumtypen?. Adhoc-Arbeitspapier im Rahmen des Forschungs- und Entwicklungsvorhabens „Biodiversitätsförderung im ELER“ (ELERBiodiv) (FKZ 3515 880 300). Hannover. URL: <http://www.eu-naturschutzfinanzierung.de/index.php/beitraege-aus-dem-elerbiodiv-projekt/was-leisten-die-deutschen-eplr-fuer-die-finanzierung-der-erhaltung-von-ffh-lebensraumtypen> (03.09.2018).

Die Inhalte dieser Arbeitspapiere wurden in gekürzter Form in den vorliegenden Endbericht übernommen, für detailliertere Information zu den Themen wird jedoch auf die entsprechenden Dokumente verwiesen. Die Erkenntnisse der beiden Dokumente flossen zudem in die Diskussion, Empfehlungen bzw. Schlussfolgerungen des Projekts ELERBiodiv ein.

3.1 Ermittlung des geplanten finanziellen Umfangs von Naturschutzmaßnahmen im Rahmen der EPLR 2014 - 2020

3.1.1 Hintergrund und Fragestellung

Vor den in Kapitel 2 genannten Rahmenbedingungen wird im Folgenden der Frage nachgegangen, in welchem Umfang in den EPLR der Bundesländer Naturschutzausgaben, d. h. Mittel zur Förderung der Biodiversität, vorgesehen sind (Planzahlen der Förderperiode 2014-2020, keine effektiven Ausgaben). Um diesbezüglich eine grobe Gegenüberstellung von bestehendem Finanzbedarf und vorgesehenem Ausgabenvolumen (ELER-, nationale Kofinanzierungsmittel sowie Top-Ups) vornehmen zu können, wurde eine bestehende Schätzung des Mittelbedarfs für die Umsetzung der Natura 2000-Gesetzgebung herangezogen (LANA 2016). Hierdurch werden Rückschlüsse auf die Bedeutung des ELER für die Finanzierung von Naturschutzmaßnahmen im Allgemeinen sowie zur Umsetzung der Natura 2000-Gesetzgebung im Besonderen möglich.

Die scheinbar einfache Frage nach den für Naturschutzzwecke eingeplanten Mitteln lässt sich allerdings nur mit vergleichsweise hohem Aufwand und unter Zuhilfenahme einer Reihe von Annahmen und normativen Setzungen beantworten. Verschiedene Faktoren erschweren de facto eine valide Ermittlung des Umfangs biodiversitätsfördernder Maßnahmen sowie des ihnen zugewiesenen Budgets (Kapitel 3.1.2). Daher wird hier auch darauf eingegangen, warum eine direkte Übernahme der in den EPLR vorgesehenen Mittel für den – der Bezeichnung nach – biodiversitätsfördernden Schwerpunktbereich 4A aufgrund der Programmierungsvorgaben der EU-Kommission nicht zielführend ist. Zudem wird dargestellt, dass der von Seiten der EU-Kommission in der derzeitigen Form verfolgte Ansatz des Biodiversity Trackings nach Medarova-Bergstrom et al. (2015) ebenfalls nicht zu Ergebnissen führen kann, die das für

Biodiversitätsziele eingeplante Budget auch nur annähernd realistisch abbilden. Notwendig war daher die Entwicklung eines eigenen Ansatzes, der die Ermittlung vorgesehener Ausgaben für biodiversitätsfördernde Maßnahmen unter bestmöglicher Verwendung der erschließbaren Datengrundlagen erlaubt (Kapitel 3.1.3).

3.1.2 Ansätze zur Ermittlung des Budgets für biodiversitätsfördernde Maßnahmen in den EPLR der Bundesländer

3.1.2.1 Die Aussagekraft des Budgets für den Schwerpunktbereich 4A

Grundsätzlich sieht die ELER-Verordnung eine Zuordnung von Maßnahmen und Budgetansätzen zu Schwerpunktbereichen vor. Für die Biodiversität ist insbesondere die Priorität 4 und deren Schwerpunktbereich 4A relevant (vgl. Kapitel 2.2, Abbildung 2), welcher die *„Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt, auch in Natura-2000-Gebieten und in Gebieten, die aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligt sind, der Landbewirtschaftung mit hohem Naturwert sowie des Zustands der europäischen Landschaften“* adressiert (ELER-Verordnung, Art. 5). In einem Verordnungsentwurf der EU-Kommission vom 13. Dezember 2012 lautete der Titel des Schwerpunktbereichs 4A allerdings noch *„a) Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt, auch in Natura-2000-Gebieten sowie Bewirtschaftungssystemen mit hohem Naturschutzwert, und des Zustands der europäischen Landschaften“* (EU-Kommission 2012). Naheliegend ist daher die Vermutung, dass das Budget, das dem Schwerpunktbereich 4A zugewiesen ist, ursprünglich die für die Biodiversitätsförderung im jeweiligen EPLR vorgesehenen Mittel abbilden sollte. Offensichtlich wurde Schwerpunkt 4A später erweitert, um – in Ermangelung eines geeigneten anderen Schwerpunktbereichs – die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete inhaltlich zuordnen zu können. Somit musste die Ausgleichszulage, die primär andersgelagerte Ziele¹² verfolgt, in diesem eigentlich der Biodiversitätsförderung vorbehaltenen Schwerpunktbereich programmiert werden. Da in vielen Bundesländern erhebliche Finanzmittel in die Ausgleichszulage fließen – im Durchschnitt handelt es sich um etwa ein Drittel der eingeplanten Gesamtausgaben innerhalb des Schwerpunktbereichs 4A (Röder et al. in Begutachtung) – wäre es fachlich falsch, das Budget des Schwerpunktbereichs 4A mit dem Mittelansatz für Biodiversitätsziele gleichzusetzen. Zudem finden sich im Vergleich der EPLR der verschiedenen Bundesländer formal unterschiedliche Zuordnungen zu unterschiedlichen Schwerpunktbereichen bei inhaltlich analogen Maßnahmen. Diese basieren häufig eher auf programmstrategischen Überlegungen als auf fachlichen Gründen, z. B. indem Maßnahmen bewusst ansonsten unterrepräsentierten Zielen zugeordnet wurden¹³.

¹² Das wesentliche Ziel der Ausgleichszulage ist der Einkommensausgleich. Laut Anhang 3 der ELER-Verordnung sind ausschließlich sog. biophysikalische Kriterien für die Abgrenzung der zahlungsberechtigten Gebiete ausschlaggebend. Andere Gebiete *„kommen für Zahlungen gemäß Artikel 31 in Betracht, wenn sie durch besondere Gründe benachteiligt sind und es notwendig ist, die Landbewirtschaftung zur Erhaltung oder Verbesserung der Umwelt, zur Erhaltung des ländlichen Lebensraums [...] fortzuführen“* (ELER-Verordnung, Art. 32, Abs. 4). Von der Möglichkeit dieser Ausweisung außerhalb der eigentlichen benachteiligten Gebiete haben nur wenige Bundesländer (kleinflächig) Gebrauch gemacht.

¹³ Beispielsweise wurde der ökologische Landbau, der zwar eine allgemeine, aber eher unspezifische Wirkung hinsichtlich des Schutzes bzw. der Förderung der Biodiversität entfaltet, in einigen Bundesländern mit primärer Wirkung unter Schwerpunktbereich 4A programmiert, während er in anderen Bundesländern beispielsweise dem Wasser- oder Bodenschutz (Schwerpunktbereich 4B bzw. 4C) zugeordnet ist.

Ein weiteres Problem liegt darin, dass mehrere Bundesländer die sogenannte „Blockprogrammierung“ angewandt haben. Diese sieht vor, dass einzelne AUKM unter Priorität 4 ohne Angabe der Schwerpunktbereiche programmiert werden, wodurch eine Zuordnung eingeplanter Mittel zu den einzelnen Schwerpunktbereichen 4A bis 4C nur mit Hilfe von Annahmen¹⁴ möglich ist.

Selbst in Fällen, in denen die Programmierung der jeweiligen Maßnahme eindeutig ist und sogar die Zuweisung von Budgets bis auf die Ebene von Vorhabenarten erfolgt, lassen sich die gezielt biodiversitätsfördernd einzusetzenden Finanzmittel teilweise nicht ohne Weiteres erkennen. Die Gründe liegen darin, dass sich weitere Untergliederungen auf Fördertatbestände unterschiedlicher Wirkung beziehen, die entsprechenden Budgets jedoch nur verwaltungsintern vorliegen.

Umgekehrt gibt es in Einzelfällen auch Vorhaben, die prioritär in anderen Schwerpunktbereichen programmiert sind, jedoch durchaus Wirkungspotenziale hinsichtlich der Förderung der Biodiversität aufweisen. Bei einer reinen Fokussierung auf den Schwerpunktbereich 4A würden diese unberücksichtigt bleiben.

Schlussfolgernd ist eine Identifizierung der Programmmittel für den Schwerpunktbereich 4A zwar möglich, jedoch werden die Mittel für biodiversitätsfördernde Maßnahmen damit keineswegs zutreffend erfasst. Tatsächlich führt das Heranziehen des Budgets für den Schwerpunktbereich 4A zu einer deutlichen Überschätzung der geplanten Ausgaben für Biodiversitätsziele.

3.1.2.2 Der Biodiversity Tracking-Ansatz

In einer vom Institute for European Environmental Policy (IEEP) durchgeführten Studie wurden die ESI-Fonds sowie weitere EU-Fördertöpfe der Förderperiode 2007-2013 hinsichtlich ihrer biodiversitätsrelevanten Ausgaben untersucht und dafür das sogenannte Biodiversity Tracking als methodischer Ansatz genutzt (Medarova-Bergstrom et al. 2015). Die Methode basiert im Wesentlichen auf der Anwendung der sogenannten „Rio Marker“ (OECD DAC (2014), EU-Kommission 2016a), die die Ausgaben eines Programms danach kategorisieren, ob sie einem bestimmten Ziel primär (principal), sekundär (significant) oder gar nicht (not targeted) gewidmet sind.

Um die Summe der Ausgaben bezüglich biodiversitätsfördernder Maßnahmen zu bilden, wurden die eingeplanten Mittel der unter Schwerpunktbereich 4A programmierten Maßnahmen komplett angerechnet. Darüber hinaus wurden die Budgetansätze von Maßnahmen der Schwerpunktbereiche 4B (Wasserschutz), 4C (Bodenschutz), 5D (Treibhausgas- und Ammoniakemissionen) und 5E (Bindung von Kohlenstoff) pauschal mit 40 % angerechnet, da angenommen wird, dass die dort programmierten Maßnahmen bzw. Vorhabenarten eine zumindest sekundäre (*significant*) positive Wirkung für die Biodiversität entfalten. Hierdurch erhöht sich das im vorherigen Kapitel beschriebene Problem faktisch

¹⁴ Indem beispielsweise von einer Gleichverteilung der Mittel auf die drei Schwerpunktbereiche ausgegangen oder angenommen wird, dass das komplette Budget der Priorität 4 ausschließlich für Schwerpunktbereich 4A vorgesehen ist.

unzutreffender bzw. inkonsistenter Zuordnungen und damit auch der Umfang des als zu hoch veranschlagten Mittelvolumens. Bereits in der IEEP-Studie wurde angemerkt, dass ein solches Vorgehen den Anteil der für die biologische Vielfalt vorgesehenen Mittel voraussichtlich deutlich überschätzen wird („*is likely to overestimate significantly*“ (Medarova-Bergstrom et al. 2015, S. 51)).

Die vorgeschlagene Methode wurde im Rahmen des Projekts ELERBiodiv dennoch versuchsweise angewandt, um die Plausibilität der damit erzielten Ergebnisse zu prüfen.

3.1.3 Entwicklung und Anwendung eines differenzierten Ansatzes zur Ermittlung des Budgets für biodiversitätsfördernde Maßnahmen

3.1.3.1 Herausforderungen und Ausgangspunkt

Wie zuvor ausgeführt, führen pauschale Ansätze nicht zu einer realistischen Einschätzung der tatsächlichen Mittelverfügbarkeit für biodiversitätsfördernde Maßnahmen. Realitätsnah kann dies derzeit nur durch eine differenzierte Betrachtung der relevanten Fördertatbestände geschehen¹⁵.

Grundsätzlich steht eine solche differenzierte Betrachtung vor zwei Herausforderungen:

- a) Zunächst ist zu klären, welche (Teil-)Maßnahmen bzw. (Teile von) Vorhaben¹⁶ tatsächlich in die Kategorie „biodiversitätsfördernd“ fallen. Hierzu bedarf es einer naturschutzfachlich begründeten Abgrenzung. Die Grenzen zwischen Maßnahmen, die positive Wirkungen auf die Biodiversität als Nebeneffekt entfalten und solchen, bei denen Biodiversitätsziele klar im Vordergrund stehen, verlaufen fließend. Daher muss grundsätzlich darüber entschieden werden, inwieweit indirekt oder eher schwach wirksame Maßnahmen in die Betrachtung einfließen sollen. Der schwierigere Teil besteht jedoch darin, auf der Grundlage dieser Entscheidung die tatsächlich relevanten Maßnahmen bzw. Teile von Maßnahmen zu identifizieren. Häufig machen Details der Maßnahmenausgestaltung den Unterschied zwischen einer Maßnahme mit eher generellen Umweltwirkungen und einer mit spezifisch biodiversitätsfördernder Wirkung aus. Die Zuordnung gleichnamiger Fördertatbestände kann insofern länderbezogen variieren.
- b) Ebenso bestehen Schwierigkeiten, die „biodiversitätsfördernden“ Budgetanteile anhand der EPLR zu ermitteln. In vielen Fällen verlaufen die Grenzen zwischen relevant und nicht relevant im o. g. Sinne auf der Ebene der Vorhaben oder darunter. Diesen Differenzierungsgraden wird durch die Berichtspflichten an die EU-Kommission nicht hinreichend Rechnung getragen, da i. d. R. auf Ebene der Maßnahmen bzw.

¹⁵ Auch Medarova-Bergstrom et al. (2015) stellen in der genannten Studie fest, dass aufgrund der „Blockprogrammierung“ eine Einzelausweisung der Schwerpunktbereiche 4A-C nicht möglich ist und empfehlen daher für die Priorität 4 die Zuordnung der 100-, 40- und 0 %-Marker differenziert nach Maßnahmen. Weiterhin wird angedeutet, dass eine Betrachtung unterhalb der Maßnahmenebene zu genaueren Ergebnissen käme, indem sie typische Vorhaben aus Schwerpunktbereich 4A darstellt, deren Budget zu 100 % angerechnet werden sollte.

¹⁶ Wenn im Folgenden der Begriff der Maßnahme verwendet wird, werden damit auch alle untergeordneten Fördertatbestände angesprochen, sofern nicht explizit auf die jeweilige Ebene im Sinne der ELER-Durchführungsverordnung Bezug genommen wird.

Teilmaßnahmen berichtet wird. Die erforderlichen Angaben stehen somit im Rahmen offiziell veröffentlichter und allgemein zugänglicher Dokumente nicht zur Verfügung.

Im Rahmen des hier beschriebenen Vorgehens galt es daher, alle 13 deutschen EPLR in der genehmigten Fassung einzubeziehen und hinsichtlich der Bewertung von Maßnahmen und der Erfassung relevanter Ausgaben möglichst einheitlich zu behandeln. Um ein präzises und inhaltlich plausibles Ergebnis zu erreichen, wurden folgende Arbeitsschritte durchgeführt:

- Abgleich der Einschätzung der Biodiversitätsrelevanz von Maßnahmen mit Expertinnen und Experten aus den Bundesländern, um ggf. über die verfügbare textliche Beschreibung hinausgehende Informationen zu den Maßnahmen zu erhalten und so deren eigentlichen Zweck besser erfassen zu können (Kapitel 3.1.3.2).
- Erfassung möglichst differenzierter Budgetangaben durch Auswertung der EPLR, öffentlich verfügbarer Daten und Informationen auf Ebene der Maßnahmen bzw. Teilmaßnahmen sowie Befragung der Zuständigen in den Bundesländern zur weiteren Differenzierung auf der Ebene von (Unter-)Vorhabenarten (Kapitel 3.1.3.3).

3.1.3.2 Identifizierung und Kategorisierung biodiversitätsfördernder Maßnahmen

Die Identifizierung und Kategorisierung biodiversitätsfördernder Maßnahmen erfolgte sukzessiv in vier Schritten:

Schritt 1: Identifizierung von Maßnahmen mit Potenzial zur Förderung der Biodiversität im Rahmen der ELER-Verordnung

In einem ersten Schritt wurden alle Maßnahmen der aktuell geltenden ELER-Verordnung anhand ihrer potenziellen Eignung zur Förderung der Biodiversität eingeteilt. Hierbei stellte sich heraus, dass die ELER-Verordnung sowie die weiterführenden Maßnahmen-Fiches der EU-Kommission Naturschutzthemen kaum benennen bzw. diese weder aus- noch einschließen (z. B. EU-Kommission 2014a, 2014b). Bei einer entsprechenden Maßnahmenausgestaltung bieten daher nahezu alle ELER-Maßnahmen die Möglichkeit, die Biodiversität zu fördern. Dennoch wurden in diesem Schritt MC 06 (Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe und sonstiger Unternehmen), MC 14 (Tierschutz), MC 19 (Förderung für von der örtlichen Bevölkerung betriebene Maßnahmen zur lokalen Entwicklung im Rahmen von LEADER) und MC 20 (Technische Hilfe) sowie einzelne Teilmaßnahmen von der weiteren Betrachtung ausgeschlossen (vgl. Anhang A). Zwar können im Rahmen von LEADER¹⁷ durchaus Maßnahmen mit positiver Wirkung für die Biodiversität gefördert werden, jedoch lassen sich diese aus den EPLR und deren Planzahlen nicht entnehmen und weisen zudem erfahrungsgemäß in Deutschland keinen nennenswerten Anteil auf. Mittel der Technischen Hilfe werden zwar in einigen Ländern für Teile des FFH-Monitorings eingesetzt, eine genaue Erfassung des Umfangs wäre aber auch hier unverhältnismäßig aufwändig gewesen.

Schritt 2: Klassifizierung der auf Länderebene programmierten Maßnahmen entsprechend der Intensität ihrer (positiven) Biodiversitätswirkung

¹⁷ Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale (Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft).

Für die Erstellung eines EPLR ist die Durchführung einer sogenannten Strategischen Umweltprüfung (SUP) verbindlich; sie erfolgt jeweils im Vorfeld der Programmgenehmigung. Aufgabe der SUP ist es, noch in der Entwurfsphase der Programme die möglichen aus ihnen resultierenden Umweltrisiken zu erkennen und so auf die Programmierung einzuwirken, dass positive Umweltwirkungen verstärkt und negative minimiert werden. Im nachfolgenden Schritt wurden daher die (Teil-)Maßnahmen in ihrer länderspezifischen Ausgestaltung betrachtet und nach den in den SUP enthaltenen Einschätzungen sowie auf Basis von Erkenntnissen aus den Evaluationen der vergangenen Förderperiode in die Kategorien

- stark positive Biodiversitätswirkung,
- schwach positive Biodiversitätswirkung und
- keine/(sehr) gering positive Biodiversitätswirkung

eingeteilt. Dabei musste u. a. damit umgegangen werden, dass die Wirkungen vergleichbarer Maßnahmen nicht immer identisch eingestuft waren oder uneinheitliche Skalierungen in den SUP vorlagen. Daher wurde bei Unterschieden der in den SUP angenommenen Wirkungen die Kategorisierung vergleichbarer Maßnahmen an die in den Umweltberichten überwiegend vergebene Kategorie angepasst; sofern keine dem eindeutig widersprechenden Ergebnisse aus der Evaluation vorlagen.

Schritt 3: Validierung der Einstufung der Maßnahmen durch Expertinnen- und Expertengespräche auf Länderebene

Wie bereits ausgeführt, ist die Zuordnung der Maßnahmen zu einer der o. g. Wirkungskategorien allein auf der Basis ihrer Beschreibung nicht immer eindeutig möglich. Zudem kann eine Maßnahme in den Bundesländern trotz ähnlicher Ausgestaltung aufgrund regionaler Gegebenheiten unterschiedlich wirken oder es können über die Feingestaltung (z. B. Projektauswahlkriterien) andere Akzente gesetzt werden. Um dies zu berücksichtigen und um eine möglichst zutreffende Einstufung vornehmen zu können, wurde die in Schritt 2 vorgenommene Einstufung mit Expertinnen und Experten der Länderministerien diskutiert. Gefragt waren deren Einschätzungen insbesondere bei komplexen Maßnahmen wie beispielsweise der Flurbereinigung oder dem Hochwasserschutz. Hintergrund ist, dass diese Maßnahmen negative, bei entsprechender Ausgestaltung aber auch durchaus positive Wirkungen für die Biodiversität entfalten können. Von der Ersteinstufung abweichende Bewertungen durch die Expertinnen und Experten wurden in Schritt 3 zunächst nur dokumentiert.

Schritt 4: Konsolidierung der Einstufung von Maßnahmen unter Bildung neuer Bewertungskategorien

Um einheitliche Maßnahmeneinstufungen (vgl. Kapitel 3.1.3.1) zu erhalten, mussten in einem letzten Schritt divergierende Bewertungen seitens der Länderexpertinnen und -experten konsolidiert werden. Hierbei konnte den Experteneinschätzungen nicht in jedem Fall gefolgt werden. Zum einen, weil angestrebt wurde, identisch oder zumindest sehr ähnlich ausgestaltete Maßnahmen für alle Bundesländer gleich einzustufen. Zum anderen zeigten sich Unterschiede in der Einschätzung (Subjektivität) v. a. bei flankierenden Maßnahmen wie Planung, Beratung, Sensibilisierung, aber auch bezogen auf die Natura 2000-

Ausgleichszahlung. So wurde bei den flankierenden Maßnahmen zum Teil angeführt, dass mit ihnen keine unmittelbare Wirkung für die Biodiversität verbunden sei. Bezüglich der Natura 2000-Ausgleichszahlung besteht seit vielen Jahren Uneinigkeit darüber, ob die Maßnahme einen Beitrag zur Sicherung und Verbesserung von Schutzgebieten leistet, da i. d. R. mit den Zahlungen keine Verpflichtungen über die ohnehin hoheitlich festgelegten Vorschriften hinaus verbunden sind.

Die Bewertungen der Länderexpertinnen und -experten zeigten zudem, dass weitere Unterkategorien sinnvoll sind, um zwischen Maßnahmen mit Vor-Ort-Bezug und flankierenden Maßnahmen unterscheiden zu können. Aufgrund ihres explizit auf Biodiversitätsziele ausgerichteten Kontextes wurde die Natura 2000-Ausgleichszahlung zwar den Maßnahmen mit hoher Bedeutung für die Förderung der Biodiversität zugeordnet, infolge des o. g. begrenzten direkten Effekts für sie jedoch eine eigene Unterkategorie gebildet (vgl. Tabelle 1). Die flankierenden Maßnahmen wurden entsprechend ihres Biodiversitätsbezugs in Kategorie 1 oder Kategorie 2¹⁸ eingestuft.

In den Gesprächen mit den Länderexpertinnen und -experten wurde zudem vertieft auf die Maßnahmen der bisherigen Kategorie „keine / (sehr) geringe positive Biodiversitätswirkung“ eingegangen. Anmerkungen erfolgten v. a. dahingehend, dass eine immerhin geringe positive Wirkung von einer nicht vorhandenen Wirkung zu trennen sei. Daher wurde die Kategorie 3 überarbeitet und umfasst jetzt nur noch Maßnahmen, die einen sehr schwachen oder nur indirekt positiven Effekt auf die Biodiversität entfalten. Dahingegen wurden Maßnahmen, von denen explizit kein positiver Beitrag zur Biodiversität zu erwarten ist, in die Kategorie KW eingeteilt. Diese Kategorie wird in Tabelle 1 nur der Vollständigkeit halber aufgeführt, im Folgenden aber nicht näher betrachtet.

Eine weitere („Sonder“-)Kategorie P wurde für Maßnahmen geschaffen, deren Beitrag zur Förderung der Biodiversität potenziell als hoch anzusehen ist, jedoch nur rückblickend, nach Abschluss der Projekte, ermittelt werden kann. Diese Maßnahmen werden zwar bei der Ermittlung des geplanten Budgets biodiversitätsfördernder Maßnahmen nicht berücksichtigt, könnten theoretisch jedoch nachträglich dahingehend überprüft werden, in welchem Umfang tatsächlich Mittel für Biodiversitätsziele aufgewendet wurden.

Tabelle 1: Kategorisierung der ELER-Maßnahmen nach der im Projekt ELERBiodiv entwickelten Methode

Kategorien	
1	Maßnahmen mit (sehr) hoher Bedeutung für die Förderung der Biodiversität (= zentral auf die Erzielung positiver Biodiversitätseffekte ausgerichtet)
	a. Maßnahmen mit Vor-Ort-Bezug (z. B. Vertragsnaturschutz-, Biotopschutzmaßnahmen)
	b. flankierende Maßnahmen (z. B. Planung, Sensibilisierung, Naturschutzberatung)
	c. Natura 2000-Ausgleich

¹⁸ Beratungs- und Qualifizierungsmaßnahmen (MC 1, MC 2) ohne explizite Erwähnung von Naturschutzzielen wurden einheitlich unter „Keine Wirkung“ (KW), Maßnahmen, die u. a. Naturschutzzielen dienen, in die Kategorie 2 eingestuft. Einzige Ausnahme bildet ein Qualifizierungsangebot, das thematisch auf den Naturschutz beschränkt ist (Kategorie 1b). Maßnahmen der Zusammenarbeit (MC 16) mit expliziter Erwähnung von Naturschutzzielen wurden der Kategorie 1b, alle weiteren der Kategorie KW zugeordnet.

2	Weitere Maßnahmen mit untergeordneter Bedeutung für die Förderung der Biodiversität (= positive Biodiversitätseffekte als "Nebenwirkung") <ul style="list-style-type: none"> a. Maßnahmen mit Vor-Ort-Bezug (z. B. Flächenmaßnahmen mit Biodiversitätseffekt als Nebenwirkung) b. flankierende Maßnahmen (z. B. Beratung, Zusammenarbeit)
3	Maßnahmen mit (sehr) geringer Bedeutung für die Förderung der Biodiversität (z. B. Bodenschutzkalkung, Ausgleichszulage)
P	Maßnahmen mit potenziell (sehr) hoher Bedeutung für die Förderung der Biodiversität, die aber erst nach Bewilligung/Abschluss konkreter Projekte ermittelt werden kann (z. B. Hochwasserschutz)
KW	Maßnahmen ohne Bedeutung für die Förderung der Biodiversität (nicht weiter betrachtet)

Um einen besseren Überblick über die Wirkungskategorien zu erreichen und gleichzeitig die Vergleichbarkeit zu erhöhen, wurden inhaltlich ähnliche Maßnahmen und Vorhaben gruppiert. Die Kategorisierung einer Maßnahmengruppe konnte nicht immer einheitlich erfolgen, d. h. einzelne Maßnahmen bzw. Vorhaben mussten z. B. aufgrund inhaltlicher Ausgestaltungen oder die Wirkung beeinflussender regionaler Gegebenheiten abweichend eingestuft werden. Im Folgenden wird anhand einiger Beispiele verdeutlicht, welche Gründe zu welcher Kategorisierung führten.

So ist z. B. – dort wo eine Trennung möglich war – die Grundförderung der extensiven Grünlandbewirtschaftung (teilweise nach NRR) in die Kategorie 2a eingestuft worden. Optionale strengere Regularien („Aufsattelungen“), honoriert durch Zusatzzahlungen, wurden hingegen der Kategorie 1a zugeteilt. Gründe dafür sind, dass von der Grundförderung zum einen bestimmte Mitnahmeeffekte zu erwarten sind, zum anderen im Rahmen dieses Ansatzes davon ausgegangen wird, dass naturschutzfachlich hochwertige Flächen nur mit strengeren Regularien erreicht bzw. geschützt werden können.

Bei den ergebnisorientierten AUKM zu Kennarten müsste prinzipiell zwischen den Anforderungen von vier, sechs und acht Kennarten unterschieden werden. Hierzu liegen jedoch keine differenzierten Planwerte vor, weshalb diese Maßnahmengruppe in ihrer Gesamtheit mit 1a bewertet wurde. Zudem ist die Wirkungsintensität der Maßnahmen sehr von Standortspezifika abhängig, sodass das Auftreten von nur vier Kennarten in manchen Regionen keine Verbesserung bzw. Förderung der Biodiversität, sondern sogar eine Verschlechterung der Situation bedeuten würde, in anderen allerdings sehr wohl einen positiven Einfluss haben kann.

Im Gegensatz zu den Maßnahmen Hochwasser- und Küstenschutz sowie der Flurbereinigung – deren Wirkung stark abhängig von tatsächlicher Durchführung und Ausgestaltung ist und aus diesem Grund der Kategorie P zugeordnet wurde – wurde die naturnahe Gewässerentwicklung in die Kategorie 1a eingestuft, da diese Maßnahmengruppe explizit auf eine Verbesserung der (gewässer-)ökologischen Begebenheiten abzielt.

Umwelt- bzw. Naturschutz ist im Rahmen von Informations-, Bildungs- und Beratungsmaßnahmen zwar häufig als ein förderfähiger Themenbereich benannt, es ist i. d. R. jedoch kaum ersichtlich, welchen Umfang diese Themen im Rahmen der Umsetzung einnehmen (werden). Ähnlich verhält es sich mit der Maßnahmengruppe „Zusammenarbeit“. Sie bietet zwar grundsätzlich gute Möglichkeiten für die Programmierung biodiversitätsfördernder Maßnahmen, von dieser Option machen allerdings die Bundesländer

nur vereinzelt Gebrauch, sodass die Wirkungskategorisierung dieser Maßnahmengruppen sehr heterogen ist.

Die angeführten Beispiele machen deutlich, dass die Maßnahmengruppen lediglich als eine Orientierung für eine wirkungsbasierte Einteilung der Maßnahmen der EPLR dienen können. Es bedarf in jedem Fall einer erneuten differenzierten Einzelbetrachtung bzw. Einzelfallentscheidung auf Vorhabenebene.

3.1.3.3 Ermittlung des geplanten Budgets

Ausgangspunkt für die Zuordnung der Finanzbudgets zu den identifizierten biodiversitätsfördernden (Teil-)Maßnahmen waren die spezifischen Zuordnungen, die in den EPLR nach Schwerpunktbereichen differenzierten Budgets¹⁹. Durch Abgleich mit den Kapiteln des Indikatorplans²⁰ konnten in einigen Fällen fehlende Budgetdaten erschlossen werden. In Kapitel 11.4 der EPLR werden beispielsweise geplante Umweltmaßnahmen/-projekte umfangreicher dargestellt. Dieses Kapitel konnte herangezogen werden, um bezüglich der einzelnen AUKM-Vorhabenarten eine zwar detailliertere, aber noch nicht lückenlose Aufteilung des Budgets zu erstellen. Eine bundesweit einheitliche Erfassung der Budgets der einzelnen Vorhabenarten ist allerdings anhand öffentlich verfügbarer Dokumente nicht möglich. Bei komplexen investiven Maßnahmen ist außerdem anhand der EPLR oftmals nicht ersichtlich, welche Budgetanteile den biodiversitätsfördernden Aspekten entsprechen.

Vor diesem Hintergrund wurden detailliertere interne Planzahlen bei den Länderexpertinnen und -experten erfragt. Diese Daten liegen den zuständigen Ministerien vor, da sie die Grundlage für die stärker aggregierte Darstellung in den EPLR bilden. Sie unterliegen aber selbst nicht der Berichtspflicht an die EU und sind deshalb nicht öffentlich verfügbar.

Für die noch verbleibenden, nicht ausreichend trennscharfen Budgetzuordnungen wurden zunächst Pauschalwerte angesetzt. So wurde beispielsweise bei einer Maßnahme mit drei Vorhabenarten, von denen lediglich einer eine biodiversitätsfördernde Wirkung zugeschrieben werden kann, genau ein Drittel des Maßnahmenbudgets angenommen. Da der biodiversitätsfördernde Anteil in der Realität aber auch bei 5 % oder aber bei 95 % liegen könnte, besteht hier das Risiko einer Fehleinschätzung, die sich bei Maßnahmen mit großem Mittelvolumen deutlich auf das ermittelte Gesamtbudget auswirken könnte. Tendenziell ist aufgrund einschlägiger Erfahrungswerte davon auszugehen, dass ein solches Vorgehen eher zu einer Überschätzung als zu einer Unterschätzung der Biodiversitätswirkung der jeweiligen Vorhabenart führt.

Anschließend wurden zuständige Ländervertreterinnen und –vertreter telefonisch befragt, um möglichst viele Pauschalwerte durch detailliertere, intern verfügbare Planzahlen zu ersetzen und damit den Umfang des Naturschutzbudgets zu schärfen. In manchen Fällen stellte sich in diesen Gesprächen zudem heraus, dass die in den EPLR dargestellten Vorhabenarten z. T. weitere Untervorhaben beinhalten, die hinsichtlich ihrer biodiversitätsfördernden Wirkung

¹⁹ EPLR Kapitel 8.2: Beschreibung aufgeschlüsselt nach Maßnahme

²⁰ EPLR Kapitel 11: Indikatorplan

unterschiedlich zu beurteilen sind und daher unterschiedlichen Kategorien zugeordnet werden müssen. Die Mittel wurden in diesen Fällen entsprechend der Angaben der zuständigen Ländervertreterinnen und –vertreter anteilig den Kategorien 1 bzw. 2 zugeschlagen.

3.1.4 Ergebnisse

Als Ergebnisse der quantitativen Auswertungen zeigt Tabelle 2 die in den EPLR 2014-2020 geplanten Budgets für biodiversitätsfördernde Maßnahmen der Kategorien 1 und 2. Die Biodiversitätswirksamkeit der Maßnahmen der Kategorie 3 ist so beschränkt, dass es unverhältnismäßig wäre, sie in den Rahmen der Betrachtung eines „Naturschutzbudgets“ einzubeziehen. Da sich die Berechnungen auf Planzahlen beschränken und ein für den Naturschutz aufgewendeter Mittelanteil der Maßnahmen der Kategorie P (potenziell) erst mit Rückblick auf die Umsetzung auszumachen wäre, bleiben auch diese hier unberücksichtigt.

Der Fokus der im vorangegangenen Kapitel beschriebenen Analyse lag auf den „Maßnahmen mit (sehr) hoher Bedeutung für die Förderung der Biodiversität“. Nur diese Maßnahmen entsprechen Aufwendungen, die dem jährlichen Bedarf von rund 1,4 Mrd. € gegenübergestellt werden können (LANA 2016, vgl. Kapitel 3.1.5.2).

Der Wert für Kategorie 2 weist im Vergleich zu dem der Kategorie 1 einen deutlich geringeren Präzisionsgrad auf, da hier keine über die veröffentlichten Zahlen hinausgehenden Informationen und damit entsprechend keine weiteren Differenzierungen vorgenommen worden sind.

Tabelle 2: Geplante Budgets für biodiversitätsfördernde Maßnahmen gemäß Kategorie 1 und 2 in den deutschen EPLR

Quelle: Eigene Berechnungen; *FP = Förderperiode

Kategorien	eingeplantes Budget (Mio. €)		Anteil am Gesamtbudget der EPLR
	gesamte FP*	pro Jahr	
1 Maßnahmen mit (sehr) hoher Bedeutung für die Förderung der Biodiversität	2.268,7	324,1	13,4 %
a Maßnahmen mit Vor-Ort-Bezug	1.995,6	285,1	11,8 %
b flankierende Maßnahmen	167,7	24,0	1,0 %
c Natura 2000-Ausgleich (Offenland/Wald)	105,5	15,1	0,6 %
2 Weitere Maßnahmen mit untergeordneter Bedeutung für die Förderung der Biodiversität	2.914,8	416,4	17,3 %
a Maßnahmen mit Vor-Ort-Bezug	2.701,6	385,9	16,0 %
b flankierende Maßnahmen	213,2	30,5	1,3 %

Demnach sind in der Förderperiode 2014-2020 für Naturschutzmaßnahmen im eigentlichen Sinn etwa 2,27 Mrd. € vorgesehen, was 13,4 % des eingeplanten Gesamtbudgets aller EPLR entspricht. Maßnahmen der Kategorie 2 weisen mit 2,91 Mrd. € bzw. 17,3 % zwar einen größeren Umfang auf, sind allerdings – wie dargestellt – allenfalls indirekt für Biodiversitätsziele von Bedeutung. Pro Jahr sind demzufolge durchschnittlich 324,1 Mio. € pro Jahr für Naturschutzmaßnahmen und 416,4 Mio. € für Maßnahmen der Kategorie 2 eingeplant. Aus Tabelle 3 geht hervor, dass AUKM (MC 10) den Großteil der Kategorie 1 ausmachen (60,5 %). Ein geringeres Budget weisen die investiven Maßnahmen des Naturschutzes – die

Maßnahmen MC 7 (Basisdienstleistungen und Dorferneuerung, 15,9 %) und MC 4 (Investitionen in materielle Vermögenswerte, 10,0 %) – auf.

Der ökologische Landbau (MC 11) ist die zentrale Maßnahme in Kategorie 2 (54,0 %), aber auch AUKM mit dem Nebenziel der Biodiversitätsförderung (28,8 %) sind ein wichtiger Bestandteil dieser Kategorie. Informations- und Beratungsmaßnahmen (Maßnahmen MC 1 und MC 2) entsprechen 6,9 % der Mittel der Kategorie 2.

Tabelle 3: Verteilung der geplanten Budgets und deren Anteile an Kategorie 1 auf die in Deutschland programmierten ELER-Maßnahmen
Quelle: Eigene Berechnungen

Maßnahme*	Kategorien, Budgets (Mio. €) und Anteile an der Kategorie 1 (%)					
	1a		1b		1c	
	Budget	Anteil	Budget	Anteil	Budget	Anteil
1			2,0	0,1 %		
2						
4	226,0	10,0 %	2,0	0,1 %		
5						
6**						
7	361,2	15,9 %	146,5	6,5 %		
8	23,5	1,0 %				
10	1.372,9	60,5 %				
11						
12					105,5	4,6 %
13						
14**						
15	12,0	0,5 %				
16			17,1	0,8 %		
19**						
20**						
Summe	1.995,6	88,0 %	167,7	7,4 %	105,5	4,6 %
Gesamtsumme					2.268,7	100,0 %
Anteil den					Kategorie 1 gesamt 13,4 %	

Anmerkungen:

*Codes gem. ELER-Durchführungsverordnung; **MC 6 (Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe und sonstiger Unternehmen), MC 14 (Tierschutz), MC 19 (Förderung für von der örtlichen Bevölkerung betriebene Maßnahmen zur lokalen Entwicklung im Rahmen von LEADER) und MC 20 (Technische Hilfe) wurden bei den Berechnungen nicht berücksichtigt.

3.1.5 Diskussion und Einordnung der Ergebnisse

3.1.5.1 Validität der Ergebnisse

Mögliche Unter- und Überschätzungen des Budgets der Kategorie 1

Die Kategorisierung der Maßnahmen hinsichtlich ihrer Bedeutung für die Biodiversität erfolgte transparent, aber mit dem Wissen, dass durch eine andere Einstufung einiger strittiger Maßnahmen andere Ergebnisse erzielt worden wären. Davon abgesehen liegen die Unschärfen des Ergebnisses insbesondere in den komplexen Maßnahmen begründet, bei denen eine genaue Aufteilung der Mittel auf starke, weniger starke und gering/nicht wirksame Komponenten nur unter großem Aufwand und in einigen Fällen unter dem Treffen von Annahmen möglich war.

Wie zuvor beschrieben, lag nicht innerhalb aller Maßnahmen oder Vorhaben eine ausreichende Trennschärfe der Budgets vor, u. a. weil sich Länder wegen Unsicherheiten bzgl. des zu erwartenden Mittelabrufs den Weg für unkomplizierte Mittelumschichtungen offenhalten wollten (vgl. Kapitel 3.1.3.3). Daraus ergeben sich in den berechneten Budgets folgender Maßnahmen Unsicherheiten:

- MC 08: Unsicherheit von 60 % der in Kategorie 1 für die Maßnahme angerechneten Mittel.
- MC 10: Unsicherheit von 5 % der in Kategorie 1 für die Maßnahme angerechneten Mittel.

Mit den beschriebenen Setzungen und der Anwendung von Korrekturfaktoren ergibt sich daraus eine Unsicherheit von 77,7 Mio. €, was 3,4 % des ermittelten Budgets für die „Maßnahmen mit (sehr) hoher Bedeutung für die Förderung der Biodiversität“ (Kategorie 1) ausmacht. Bei Annahme der Extremfälle – d. h. wenn diese Maßnahmen entweder zu 100 % bzw. zu 0 % als biodiversitätsfördernd eingestuft würden – würde sich das Gesamtbudget der Kategorie entweder um 119,5 Mio. € (5,3 %) erhöhen oder aber um die genannten 77,7 Mio. € (3,4 %) reduzieren (vgl. Anhang B).

Diese Szenarien zeigen die theoretisch höchste Abweichung des Ergebnisses. Es ist aber davon auszugehen, dass das tatsächliche Budget nahe des ermittelten Werts liegt. Zudem ist damit zu rechnen, dass sich die Abweichungen nach oben und unten zu einem gewissen Anteil ausgleichen.

Gemäß Einschätzung der zuständigen Landesvertreterinnen und Landesvertreter ist bezüglich der Maßnahmen der Kategorie P zudem mit grundsätzlich möglichen positiven Beiträgen zur Förderung der Biodiversität nur in Ausnahmefällen bzw. lediglich mit kleineren Anteilen des Budgets zu rechnen, sodass ihre Nichteinbeziehung voraussichtlich allenfalls zu einer geringen Unterschätzung führt.

Letzte Klarheit kann in einigen Fällen jedoch erst retrospektiv, d. h. auf Basis der tatsächlichen Mittelverwendung, gewonnen werden. Voraussetzung hierfür wäre eine Berichterstattung in dem dafür erforderlichen Differenzierungsgrad.

Vergleichende Diskussion der verschiedenen Ansätze

Bei einfacher Addition der jeweiligen Budgets für den Schwerpunktbereich 4A ergäbe sich eine Gesamtsumme von rund 5,21 Mrd. € und damit mehr als das Doppelte des mit der hier vorgestellten differenzierten Methode ermittelten Werts für die Maßnahmen der Kategorie 1 (2,27 Mrd. €). Der Grund ist darin zu suchen, dass der Schwerpunktbereich 4A eine Reihe von Maßnahmen enthält, die keine oder nur geringe biodiversitätsfördernde Wirkung entfalten, wobei die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete hier am stärksten ins Gewicht fällt (vgl. Kapitel 3.1.2.1).

Dies trifft entsprechend auch beim Biodiversity Tracking-Ansatz in der bisher angewandten Form zu, da das hierdurch errechnete Budget von rund 5,95 Mrd. € im Wesentlichen durch den Wert des Schwerpunktbereichs 4A beeinflusst wird, welcher zu 100 % in diese Berechnung eingeht. Zusätzlich wird dieser Wert durch die mit 40 % angerechneten Maßnahmen anderer

Schwerpunktbereiche (inkl. des ökologischen Landbaus) weiter erhöht und damit überschätzt (vgl. Anhang C).

Ein auf dem hier beschriebenen differenzierten Ansatz fußendes und insoweit adaptiertes Biodiversity Tracking dürfte dagegen lediglich die Maßnahmen der Kategorie 1 zu 100 % und die Maßnahmen der Kategorie 2 zu 40 % anrechnen (vgl. Kapitel 3.1.2.2). Die Summe läge dann mit rund 3,44 Mrd. € deutlich unter dem Wert der Berechnung bei pauschaler Bezugnahme auf ganze Schwerpunktbereiche (vgl. Anhang D).

Grundsätzlich ist es aber nicht zulässig, Ergebnisse von Verfahren, die Maßnahmen mit dem Nebenziel Biodiversität einrechnen, mit solchen zu vergleichen, die ausschließlich auf die Förderung der Biodiversität ausgerichtete Maßnahmen betrachten. Wenn das Ziel darin besteht, die Mittel für diese „Kernmaßnahmen“ zu identifizieren, müsste auch im Rahmen des Biodiversity Tracking-Ansatzes auf die Anrechnung der „40-Prozent-Maßnahmen“ grundsätzlich verzichtet werden.

Alle weiteren Unterschiede hinsichtlich der identifizierbaren Größenordnung der Ansätze für biodiversitätsfördernde Mittel sind abhängig vom Aufwand, der für eine feinere Differenzierung betrieben wird bzw. werden kann.

Abbildung 3 zeigt die sich aus den unterschiedlichen Ansätzen ergebenden Budgets. Hierzu wurden als Basis die Gesamtmittel des Schwerpunktbereichs 4A und des Ökolandbaus (unabhängig von der Programmierung in einem Schwerpunktbereich) ermittelt. Die Herausnahme der Positionen Ausgleichszulage (in Kategorie 3 eingestuft) und Ökologischer Landbau (Kategorie 2a) führt bereits zu einer erheblichen Reduzierung des ermittelten biodiversitätsfördernden Budgets von 5,21 auf 3,30 Mrd. €. Der differenzierte Ansatz mit Zuordnung von Vorhaben zeigt ein nochmals deutlich reduziertes Budget, welches die vorgesehenen Ausgaben für die biologische Vielfalt zwar immer noch nicht exakt, aber deutlich realitätsnäher abbildet.

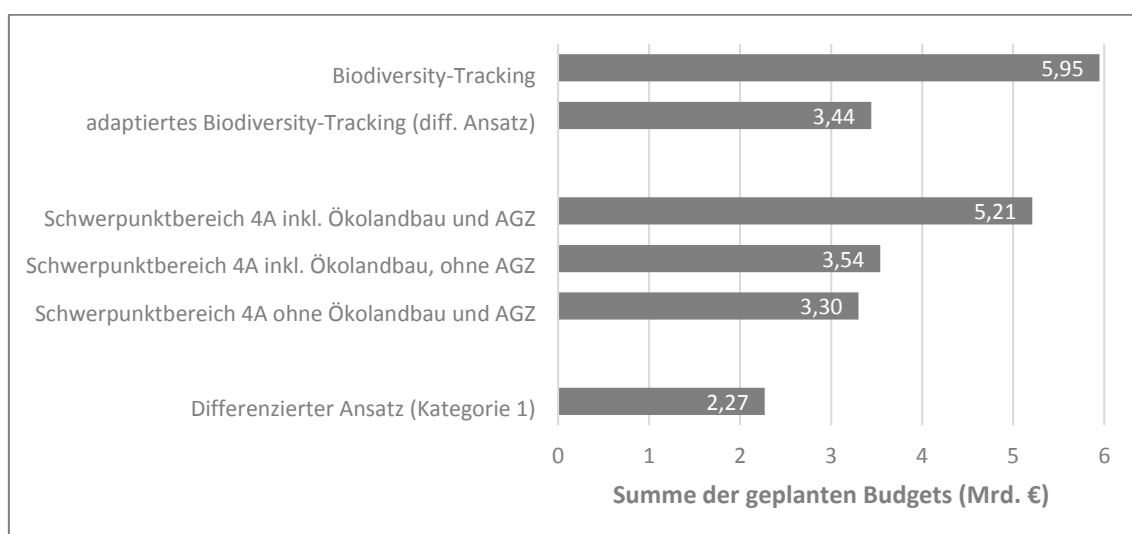


Abbildung 3: Vergleich der mit unterschiedlichen Vorgehensweisen ermittelten Budgets biodiversitätsfördernder Maßnahmen der deutschen EPLR.

Quelle: Eigene Berechnungen

3.1.5.2 Einordnung im Vergleich zum theoretischen Bedarf

Der tatsächliche Bedarf für einen umfassenden Schutz der Biodiversität in Deutschland ist nicht bekannt. Aufgrund fehlender direkter Vergleichsmöglichkeiten wird daher der Bedarf für die Umsetzung der Natura 2000-Gesetzgebung in Deutschland für die Einordnung der Ergebnisse verwendet.

Der Ständige Ausschuss „Grundsatzfragen und Natura 2000“ der LANA hatte im Februar 2016 die Expertengruppe „EU-Naturschutzfinanzierung/GAP 2020“ damit beauftragt, einen Vorschlag für die Abschätzung des Mittelbedarfs für die Umsetzung von Natura 2000 zu erstellen. Der finanzielle Bedarf hierfür war erstmals 2004 abgeschätzt und in der Zwischenzeit lediglich für Teilbereiche fortgeschrieben worden. Als Basis der neuen Schätzung dienten die bundesweit vorliegenden Daten insbesondere aus dem aktuellen FFH-Bericht 2013. Andere Angaben wurden durch gezielte Nachfragen bei den Ländern und durch Diskussionen mit Mitgliedern der LANA-Expertengruppe „EU-Naturschutzfinanzierung/GAP 2020“ konkretisiert (LANA 2016).

Danach ergibt sich insgesamt ein Finanzbedarf von 1,42 Mrd. € pro Jahr, der sich im Detail wie folgt darstellt (LANA 2016):

Tabelle 4: Finanzbedarf für die Umsetzung der EU-Naturschutzrichtlinien in Deutschland (in Mio. €/a).
Quelle: LANA (2016)

	regelmäßige Maßnahmen	investive Maßnahmen	Summe
Grünland, Heiden, Dünen	528	200	728
Wald	74		74
Fließ- und Stillgewässer	10	36	46
Artenschutz			98
Neuanlage von Landschaftselementen		30	30
Ackerextensivierung	204		204
Gemeinkosten			236
Gesamtsumme			1.416

Im Bericht des BMUB für die 59. Amtschefkonferenz und die 88. Umweltministerkonferenz (UMK) wird dazu kommentiert: „Bei einem Vergleich dieser Finanzbedarfsschätzung für die Umsetzung der EU-Naturschutzrichtlinien (1,4 Mrd. Euro) mit dem in diesem Bericht ermittelten Werten der Naturschutzfinanzierung (542 Mio. Euro) ist Folgendes zu beachten: Ein Vergleich ist – mit Einschränkungen – grundsätzlich möglich, da sich in beiden Fällen die Angaben auf die unmittelbar zur Erreichung von Naturschutzzielen nötigen Maßnahmen bzw. Ausgaben beziehen (keine Ausgaben, die nur unmittelbar oder indirekt mit Biodiversitätszielen in Verbindung stehen). Allerdings beinhaltet die Kostenschätzung nicht alle Naturschutzaufgaben (z. B. mariner Bereich, invasive Arten, nicht-Natura 2000-relevante Lebensräume). Andererseits fehlen bei den hier erfassten Finanzierungswerten einige Kostenkategorien, die in der Bedarfsschätzung erfasst wurden (wie Personal, Planung, Öffentlichkeitsarbeit etc., die als Gemeinkosten mit rd. 240 Mio. Euro zu Buche schlagen). Trotz dieser Unterschiede im Detail verdeutlichen die Werte dennoch, dass es eine beträchtliche Finanzierungslücke zur Erreichung der Naturschutzziele gibt“ (BMUB 2017, S. 11).

Der im o. g. Papier aufgeführte Wert von 542 Mio. €, der zur Finanzierung des Naturschutzes pro Jahr vorgesehen ist, setzt sich aus Mitteln unterschiedlicher EU-Fonds, Programmen bzw. Fördertöpfe auf EU- und Bundesebene sowie von Stiftungen zusammen (BMUB 2017). Dabei stellt die Förderung im Rahmen des ELER den weitaus größten Anteil der Gesamtfinanzierung dar. Es ist jedoch zu beachten, dass zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Papiers noch mit einem Umfang der ELER-Mittel von 330 Mio. € pro Jahr gerechnet wurde. Nach Vornahme von Korrekturen und der Konsolidierung mithilfe der Länderexpertinnen und -experten ist jedoch – wie dargestellt – lediglich von jährlich etwa 324 Mio. € in den EPLR geplanten Mitteln für Maßnahmen der Kategorie 1 auszugehen, wodurch die o. g. Zahl auf 536 Mio. € zu reduzieren ist.

Demnach ist festzustellen, dass mit den in den deutschen EPLR geplanten Budgets für Maßnahmen zur Förderung der Biodiversität rein rechnerisch nur 23 % (324 Mio. €) des von der LANA-Expertengruppe ermittelten Bedarfs zur Umsetzung der Natura 2000-Gesetzgebung abgedeckt werden könnten. Selbst bei Berücksichtigung der weiteren o. g. Finanzierungsquellen bliebe eine Unterdeckung in Höhe von mehr als 60 % (880 Mio. €) der benötigten Mittel bestehen.

3.2 Was leisten die deutschen EPLR für die Finanzierung der Erhaltung von FFH-Lebensraumtypen²¹?

3.2.1 Hintergrund und Fragestellung

Das Natura 2000-Netz ist ein wesentlicher Bestandteil der gemeinschaftlichen Maßnahmen zur Erhaltung der Biodiversität (EU-Kommission 2004). In der FFH-Richtlinie wird explizit auf eine finanzielle Unterstützung der Umsetzung von Natura 2000 auf nationaler Ebene durch die EU hingewiesen (FFH-Richtlinie, Art. 8). Die EU-Kommission selbst erklärte „den Rückgriff auf bestehende EU-Fonds (insbesondere auf den Fonds für die ländliche Entwicklung, die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds sowie LIFE-Natur)“ (EU-Kommission 2004, S. 7) als geeignete Finanzierungsquelle für die Umsetzung von Natura 2000 und sieht vor, dass „erhebliche Mittel [aus den Strukturfonds und den Fonds für die ländliche Entwicklung] zur Kofinanzierung des Natura 2000-Netzes bereitgestellt werden“ (EU-Kommission 2004, S. 11).

Da sich der ELER bereits in den vorangegangenen Förderperioden als das zentrale Finanzierungsinstrument für Natura 2000 in Deutschland herauskristallisierte (NABU 2015) und sich so auch die entsprechende finanzielle Unterstützung der EU maßgeblich auf den ELER konzentriert, stellt sich im Weiteren die Frage, ob der ELER dieser Aufgabe in seiner aktuellen Ausgestaltung gerecht wird und die Schutzgüter des Natura 2000-Netzes vollumfänglich erreicht.

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wurden die Erhaltungsmöglichkeiten durch den ELER bzw. die EPLR den in Deutschland vorkommenden LRT gegenübergestellt. Es wurde sowohl geprüft, ob das Maßnahmenangebot inhaltlich alle LRT erfasst, als auch die finanzielle

²¹ Die Abkürzung LRT wird in diesem Kapitel mit FFH-Lebensraumtypen gleichgesetzt und steht daher für die auf EU-Ebene schützenswert angesehene LRT. Andere LRT werden insofern hier bewusst ausgeklammert.

Ausstattung der EPLR ausreichend ist, um die LRT in ihrer vollen Fläche zu schützen bzw. durch eine geeignete Pflege zu erhalten. Berücksichtigung fanden in diesem Rahmen nur die LRT, der Schutz einzelner Arten wurde nicht thematisiert.

3.2.2 Methodik

3.2.2.1 Vorgehen

Bei der Untersuchung stand zunächst die Frage im Vordergrund, ob mit den in den EPLR programmierten Maßnahmen der Schutz bzw. der Erhalt aller förderbedürftigen LRT grundsätzlich möglich ist. Auf Grundlage dieser qualitativen Bewertung folgte eine Gegenüberstellung der Maßnahmenbudgets und Planflächen mit dem Umfang der LRT-Vorkommen. So wurde ermittelt, in welchem Maß der Schutz und Erhalt der LRT mithilfe der EPLR quantitativ möglich ist. Dabei waren für die Flächenmaßnahmen genauere Aussagen möglich als für die investiven Maßnahmen, da bei Letzteren i. d. R. keine unmittelbare Quantifizierung des mit der Förderung angestrebten Flächenumfangs verbunden ist.

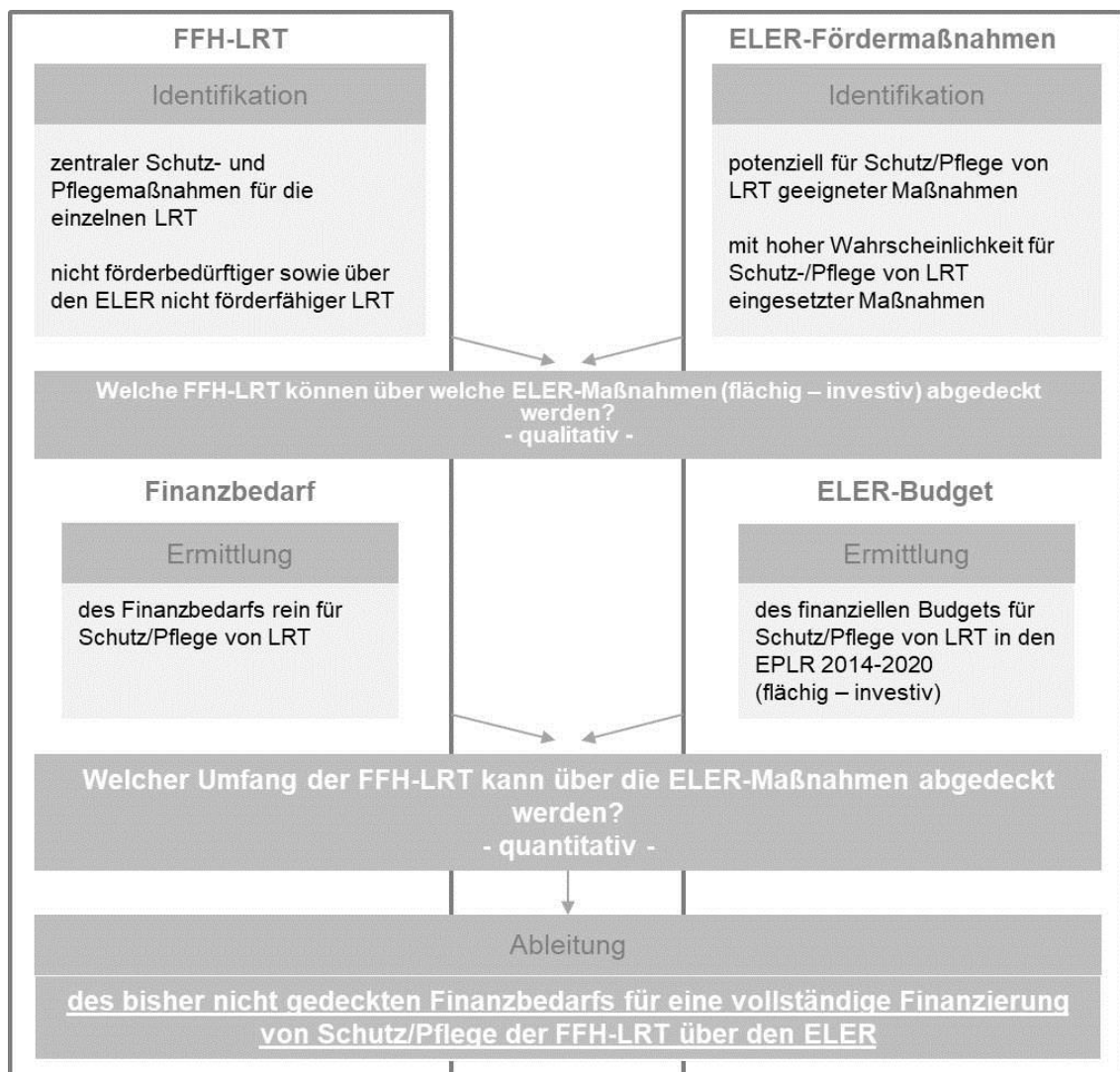


Abbildung 4: Übersicht des Vorgehens zur Bestimmung des Umfangs der FFH-LRT, welche über ELER-Maßnahmen abgedeckt werden können. (Quelle: Entera, eigene Darstellung)

3.2.2.2 Ausschluss von durch den „Wirkungsbereich“ des ELER nicht erreichbaren LRT

Um zu klären, welchen Beitrag der ELER bzw. genauer die Förderung durch EPLR zum Schutz und zur Entwicklung von LRT in Deutschland leisten kann, waren zwei Ebenen zu unterscheiden:

- a. Es war zunächst zu identifizieren, bei welchen LRT der Schutz, die Sicherung und/oder die Entwicklung überhaupt von einer Bewirtschaftung abhängen.
- b. Für die verbleibenden LRT wurde geprüft, inwieweit grundsätzlich förderbedürftige LRT durch die beschriebenen Rahmenbedingungen (vgl. Kapitel 2.2) von einer Förderung durch den ELER ausgeschlossen werden. Wie oben dargelegt gibt es in Bezug auf die Förderfähigkeit hier im Wesentlichen eine relevante Einschränkung, nämlich die Formulierung „Ökosysteme im Zusammenhang mit der Land- und Forstwirtschaft“ in der Beschreibung der Priorität 4. Theoretisch sind demnach LRT aus dem Wirkungsbereich des ELER ausgeschlossen, deren Existenz weder von einer historischen Bewirtschaftungsform herrührt und nun fortlaufender extensiver Bewirtschaftung oder Pflege bedürfen, noch aktuell einer land- oder forstwirtschaftlichen Nutzung unterliegen bzw. passiv durch eine angrenzende land- oder forstwirtschaftliche Nutzung positiv oder negativ beeinflusst werden. Die nähere Betrachtung und auch die Analyse der realen Umsetzung in den EPLR zeigten, dass in Bezug auf diesen Punkt sehr weite Auslegungen möglich sind, sodass nur sehr wenige LRT aus der Betrachtung fielen.

Förderbedürftigkeit

In vielen Fällen besteht der wesentliche Handlungsbedarf zum Schutz bzw. Erhalt von FFH-LRT darin, auf Nutzung weitgehend oder völlig zu verzichten, um z. B. Trittschäden zu vermeiden. Hier sind keine Förderinstrumente, sondern hoheitliche Regelungen oder entsprechend wirksame Vereinbarungen notwendig.

Förderfähigkeit

Die entscheidenden Gründe, warum manche LRT grundsätzlich nicht über den ELER erreicht werden können, liegen in ihren Gefährdungsursachen. Die Einschätzung zu Gefährdungsursachen sowie notwendigen Schutzmaßnahmen für die einzelnen LRT basieren auf dem Verzeichnis der in Deutschland vorkommenden LRT (BfN 2018b). Beispielsweise handelt es sich bei den Verursachern von Gefährdungen für marine LRT (LRT 11, 12, 1310 und 1320) u. a. um die Fischerei, den Sandabbau, die Schifffahrt sowie den Tourismus. Allerdings stammen wesentliche Gefährdungen aus überregionalem Schad- und Nährstoffeintrag über die Fließgewässer (BfN 2018b). Grundsätzlich geht ein großer Teil der diffusen Nährstoffeinträge von der Landwirtschaft aus, d. h. die Nährstoffbelastung der Küsten und Meere ist mit keiner speziellen Maßnahme für entsprechende LRT abzudecken, sondern kann durch alle den Stoffeintrag reduzierende Maßnahmen innerhalb der Einzugsgebiete gemindert werden.

Vor dem Hintergrund ihrer Gefährdungsursachen müssten die in Tabelle 5 aufgelisteten LRT aus dem Wirkungsbereich des ELER fallen. Die in der Tabelle kursiv kenntlich gemachten FFH-LRT wurden allerdings in mindestens einem der aktuellen deutschen EPLR explizit als

Zielflächen genannt, sodass davon ausgegangen wurde, dass ein Schutz – zumindest bezüglich bestimmter Teilaspekte der Gefährdung – inhaltlich möglich sei. Sie wurden aus diesem Grund in die Auswertung aufgenommen (vgl. Kapitel 3.2.3).

In anderen Fällen wurden konkrete LRT nicht im EPLR selbst, sondern in den zugehörigen Projektauswahlkriterien genannt (SMUL 2016a). In einem Bundesland erfolgte wiederum sowohl im EPLR als auch in den Projektauswahlkriterien überhaupt keine konkrete Benennung von Ziel-LRT (MLR BW 2017). Da unter den Bundesländern kein einheitliches Vorgehen verfolgt wurde, blieben etwaige in den untergeordneten Ebenen der EPLR angesprochenen LRT aus Gründen der Stringenz und Vergleichbarkeit unberücksichtigt.

Tabelle 5: FFH-LRT die aus dem „Wirkungsbereich“ des ELER ausgeschlossen sind.

Quelle: BfN 2014, Darstellung Entera)

LRT-Nummer	LRT-Bezeichnung
11 Meeresgewässer und Gezeitenzonen	
1110	Sandbänke mit nur schwacher ständiger Überspülung durch Meerwasser
1130	Ästuarien*
1140	Vegetationsfreies Schlick-, Sand und Mischwatt*
1150**	Lagunen des Küstenraumes (Strandseen)
1160	Flache große Meeresarme und -buchten (Flachwasserzonen und Seegraswiesen)
1170	Riffe
12 Felsenküsten und Kiesstrände	
1210	Einjährige Spülsäume
1220	Mehrjährige Vegetation der Kiesstrände
13 Atlantische Salzsümpfe und -wiesen sowie Salzsümpfe und -wiesen im Binnenland	
1310	Pioniervegetation mit <i>Salicornia</i> und anderen einjährigen Arten auf Schlamm und Sand (Quellerwatt)
1320	Schlickgrasbestände (<i>Spartinion maritimae</i>)
21 Dünen an den Küsten des Atlantiks sowie der Nord- und der Ostsee	
2110	Primärdünen
2120	Weißdünen mit Strandhafer (<i>Ammophila arenaria</i>)
2130**	Festliegende Küstendünen mit krautiger Vegetation (Graudünen)
2140**	Entkalkte Dünen mit <i>Empetrum nigrum</i>
2150**	Festliegende entkalkte Dünen der atlantischen Zone (<i>Calluno-Ulicetea</i>)
2160	Dünen mit <i>Hippophaë rhamnoides</i>
2170	Dünen mit <i>Salix repens</i> ssp. <i>argentea</i> (<i>Salicion arenariae</i>)
2190	Feuchte Dünentäler
81 Geröll- und Schutthalden	
8110	Silikatschutthalden der montanen bis nivalen Stufe (<i>Androsacetalia alpinae</i> und <i>Galeopsietalia ladani</i>)
8120	Kalk- und Kalkschieferschutthalden der montanen bis alpinen Stufe (<i>Thlaspietea rotundifolii</i>)
8150	Kieselhaltige Schutthalden der Berglagen Mitteleuropas*
8160**	Kalkhaltige Schutthalden der collinen bis montanen Stufe Mitteleuropas*
82 Steinige Felsabhänge mit Felsspaltenvegetation	
8210	Kalkfelsen mit Felsspaltenvegetation
8220	Silikatfelsen mit Felsspaltenvegetation*
8230	Silikatfelsen mit Pioniervegetation des <i>Sedo-Scleranthion</i> oder des <i>Sedo albi-Veronicion dillenii</i>
83 Andere felsige Lebensräume	
8310	Nicht touristisch erschlossene Höhlen
8340	Permanente Gletscher

* Wurde in einem EPLR explizit genannt und aus diesem Grund in die Analyse aufgenommen (ML NI 2015, MF ST 2015).

** Prioritäre Lebensraumtypen gemäß Richtlinie 2006/105/EG des Rates vom 20. November 2006, Anhang I.

3.2.2.3 Methodik der qualitativen Untersuchung

Kategorisierung der LRT anhand ihrer Schutz- und Pflegebedarfe

Ausgenommen der in Kapitel 3.2.2.2 identifizierten LRT wurden alle weiteren in Deutschland vorkommenden LRT einer der folgenden vier Kategorien zugeordnet.

- Grünland/Grasland/Heiden/Gebüsche
- Moore
- Wälder
- Fließ- und Stillgewässer

Der Kategorienkatalog zeigt Unterschiede zu dem bereits angesprochenen LANA-Positionspapier im Rahmen dessen die notwendigen Naturschutzausgaben ebenfalls in Form von Kategorien dargestellt wurden. Grund für die Abweichung ist in erster Linie die Tatsache, dass sich diese Analyse auf die Erreichbarkeit der LRT durch den ELER beschränkte und Maßnahmen des reinen Artenschutzes unberücksichtigt blieben. Bei der Einteilung der LRT in die vier oben genannten Kategorien waren die Schutz- bzw. Pflegebedarfe der LRT und die weitest gehende Übereinstimmung mit den Bedarfen der Kategorien maßgeblich.

Die Pflegebedarfe (gemäß denen des BfN, vgl. Tabelle 6) von Heiden entsprechen beispielsweise weitgehend denen des Grünlands. Lediglich der Plaggenhieb und das kontrollierte Brennen werden ausschließlich für LRT der Heiden empfohlen. Da sich alle anderen Schutz- und Pflegebedarfe decken, war hier keine eigenständige Kategorie notwendig. Heiden und Grünland wurden daher zusammengefasst. In einer übergreifenden Kategorie wurden Schutzbedarfe aufgeführt, die für alle LRT gleichermaßen gelten. Hierunter fielen u. a. die Erstellung von Managementplänen sowie die Besucherlenkung. Weiter fanden sich so z. B. die „Hartholzauenwälder“ (LRT 91F0) nicht in der Kategorie „Wälder“ wieder, sondern wurden ihren Schutz- und Pflegebedarfen entsprechend der Kategorie „Fließ- und Stillgewässer“ zugeordnet. Die Kategorie „Fließ- und Stillgewässer“ wurde noch einmal in Binnen- und marine Gewässer unterteilt. Diese genaue Aufschlüsselung diente der besseren Differenzierbarkeit der Ergebnisse, da der Schutz mariner Gewässer nicht in den primären Wirkungsbereich des ELER fällt (vgl. Kapitel 3.2.2.2).

Die Kategorisierung mit den zugehörigen LRT sowie den aggregierten Schutz- und Pflegebedarfen diente im Weiteren als Grundlage für die Identifizierung geeigneter ELER-Maßnahmen der Förderperiode 2014-2020. Dabei bezog sich die Kategorie „übergreifend“ auf Maßnahmenbedarfe, die für alle LRT grundsätzlich besteht und daher nicht LRT-spezifisch ist.

Tabelle 6: Kategorisierung der LRT anhand ihrer Schutz- und Pflegebedarfe

Kategorie	LRT-Bezeichnung (BfN 2014)	Schutz-/Pflegebedarfe (BfN 2018b)
Grünland/Grasland/Heiden/Gebüsche		
1340*	Salzwiesen im Binnenland	<ul style="list-style-type: none"> • extensive Nutzung • Vermeidung von Flächenverlust • gelegentliche Mahd • gelegentliche Entbuschung • teils Plaggenhieb • teils kontrolliertes Brennen • teils keine Pflege/Nutzung
2310	Trockene Sandheiden mit Calluna und Genista	
2320	Trockene Sandheiden mit Calluna und Empetrum nigrum	
2330	Dünen mit offenen Grasflächen mit Corynephorus und Agrostis	
4010	Feuchte Heiden des nordatlantischen Raumes mit Erica ciliaris	
4030	Trockene europäische Heiden	
4060	Alpine und boreale Heiden	
4070*	Buschvegetation mit Pinus mugo und Rhododendron hirsutum	
4080	Subarktisches Weidengebüsch	
40A0*	Subkontinentale peripannonische Gebüsche	
5110	Stabile xerothermophile Formationen an Buxus sempervirens an Felsabhängen	
5130	Formationen von Juniperus communis auf Kalkheiden und –rasen	
6110*	Lückige basophile oder Kalk-Pionierrasen	

Kategorie	LRT-Bezeichnung (BfN 2014)	Schutz-/Pflegetarife (BfN 2018b)
	6120* Trockene, kalkreiche Sandrasen 6130 Schwermetallrasen 6150 Boreo-alpines Grasland auf Silikatsubstraten 6170 Alpine und subalpine Kalkrasen 6210 Naturnahe Kalk-Trockenrasen und deren Verbuschungsstadien 6230* Artenreiche montane Borstgrasrasen auf Silikatböden 6240* Subpannonische Steppen-Trockenrasen 6410 Pfeifengraswiesen auf kalkreichem Boden, torfigen und tonig-schluffigen Böden 6510 Magere Flachland-Mähwiesen 6520 Berg-Mähwiesen 8150 Silikatschutthalden der kollinen bis montanen Stufe 8160* Kalkschutthalden der kollinen bis montanen Stufe 8220 Silikatfelsen und ihre Felsspaltenvegetation	
Moore		
	1230 Atlantik-Felsküsten und Ostsee- Fels- und Steil-Küsten mit Vegetation 6430 Feuchte Hochstaudenflure auf der planaren und montanen bis alpinen Stufe 6440 Brenndolden-Auenwiesen 7110* Lebende Hochmoore 7120 Noch renaturierungsfähige degradierte Hochmoore 7140 Übergangs- und Schwingrasenmoore 7150 Torfmoor-Schlenken 7230 Kalkreiche Niedermoore 7240* Alpine Pionierformationen des Caricion bicoloris-atrofuscae 91D0* Moorwälder	Sicherung des Wasser- und Nährstoffhaushaltes: <ul style="list-style-type: none"> • Einrichtung von Pufferzonen • Entfernung von Drainagen • Anstau von Entwässerungsgräben • teils extensive Nutzung
Wälder		
	2180 Bewaldete Dünen der atlantischen, kontinentalen und borealen Region 9110 Hainsimsen-Buchenwald 9120 Atlantischer, saurer Buchenwald mit Unterholz aus Stechpalme und gelegentlich Eibe 9140 Waldmeister-Buchenwald 9150 Mitteleuropäischer subalpiner Buchenwald mit Ahorn und Rumex arifolius 9160 Mitteleuropäischer Orchideen-Kalk-Buchenwald Subatlantischer oder mitteleuropäischer Stieleichenwald oder Eichen-Hainbuchenwald, 9170 9180* Labkraut-Eichen-Hainbuchenwald 9190 Schlucht- und Hangmischwälder 91G0* Alte bodensaure Eichenwälder auf Sandebenen mit Quercus robur 91T0 Pannonische Wälder mit Quercus petraea und Carpinus betulus 91U0 Mitteleuropäische Flechten-Kiefernwälder 9410 Kiefernwälder der sarmatischen Steppe 9420 Montane bis alpine bodensaure Fichtenwälder Alpiner Lärchen- und/oder Arvenwald	<ul style="list-style-type: none"> • Forstwirtschaft unter Berücksichtigung naturschutzfachlicher Belange • Nutzungsverzicht • teils (gezielte) Pflege • teils Regulierung der Wildtierbestände • teils Verzicht auf Gesteinsabbau
Fließ- und Stillgewässer		
	<u>Marine Gewässer:</u> 1130 Ästuarien 1140 Vegetationsfreies Schlick-, Sand- und Mischwatt 1160 Flache große Meeresarme und -buchten (Flachwasserzonen und Seegrasswiesen) 1330 Atlantische Salzwiesen <u>Binnengewässer:</u> 3110 Oligotrophe, sehr schwach mineralische Gewässer der Sandebenen 3130 Oligo- bis mesotrophe stehende Gewässer mit Vegetation der Littorelletea uniflorae und/oder der Isoeto-Nanojuncetea 3140 Oligo- bis mesotrophe kalkhaltige Gewässer mit benthischer Vegetation aus Armleuchteralgen 3150 Natürliche eutrophe Seen mit einer Vegetation des Magnopotamions oder	<ul style="list-style-type: none"> • Verhinderung/Vermeidung von Schadstoffeinträgen (Einrichten von Pufferzonen) • Verzicht auf Freizeitnutzung • Rückbau • Erhalt • Verzicht auf fischereiliche Nutzung (oder nur extensiv)

Kategorie	LRT-Bezeichnung (BfN 2014)	Schutz-/Pflegebedarfe (BfN 2018b)
	Hydrocharitions	
3160	Dystrophe Seen und Teiche	
3180*	Temporär wasserführende Karstseen (Turloughs)	
3190	Gipskarstseen auf gipshaltigem Untergrund	
3220	Alpine Flüsse mit krautiger Ufervegetation	
3230	Alpine Flüsse mit Ufergehölzen von <i>Myricaria germanica</i>	
3240	Alpine Flüsse mit Ufergehölzen von <i>Salix elaeagnos</i>	
3260	Flüsse der planaren bis montanen Stufe mit Vegetation des <i>Ranunculus fluitans</i> und des <i>Callitriche-Batrachion</i>	
3270	Flüsse mit Schlammhängen mit Vegetation des <i>Chenopodium rubri</i> p.p. und des <i>Bidention</i> p.p.	
7210*	Kalkreiche Niedermoore mit <i>Cladium mariscus</i> und Arten von <i>Caricion</i>	
7220*	<i>davallianae</i>	
91E0*	Kalktuffquellen	
91F0	Auen-Wälder mit <i>Alnus glutinosa</i> und <i>Fraxinus excelsior</i>	
	Hartholzauenwälder	
Übergreifend		
	Gilt für alle LRT	u. a. <ul style="list-style-type: none"> • Besucherlenkung • Managementplanung • Sensibilisierung

* Prioritäre Lebensraumtypen gemäß Richtlinie 2006/105/EG des Rates vom 20. November 2006, Anhang I.

Zuordnung der ELER-Maßnahmen zu den identifizierten Schutz- und Pflegebedarfen der LRT

Auf Grundlage der Schutz- und Pflegebedarfe wurde geprüft, welche ELER-Maßnahmen in welchem Bundesland für die Deckung des Bedarfs zur Verfügung stehen. Als grundsätzlich relevant wurden Maßnahmen angesehen, die entweder selbst aktive Pflegeeingriffe auf LRT-Flächen ermöglichen (Flächen- und investive Maßnahmen) oder diese in Form von Vorbereitung oder Begleitung „flankieren“ (u. a. Planung, Beratung). Dabei wurden nur die Maßnahmen berücksichtigt, denen im Rahmen des Forschungsprojekts eine (sehr) hohe Bedeutung für den Naturschutz zugesprochen wurde (vgl. Kapitel 3.1). Weitere Maßnahmen die zwar Bedeutung für den Naturschutz haben, primär aber andere Ziele verfolgen, blieben unberücksichtigt, auch wenn außer Frage steht, dass diese insbesondere durch die Verhinderung bzw. Verminderung von Nährstoffeinträgen einen positiven Einfluss haben bzw. als Grundvoraussetzung für den Erhalt natürlicher Lebensräume unverzichtbar sind.

Aus der Betrachtung ausgeschlossen wurde neben den Maßnahmen mit untergeordneter Bedeutung für den Naturschutz außerdem die Ausgleichszahlung für Natura 2000. Sie wurde im Rahmen des Projekts zwar als eine Maßnahme mit sehr hoher Bedeutung für den Naturschutz eingestuft, ihre Wirkung beruht allerdings in erster Linie auf einer Akzeptanzförderung. Die Bewirtschaftungsvorgaben, die im Rahmen der Schutzgebietsverordnungen aufgestellt werden, sind hinsichtlich ihrer naturschutzfachlichen Wirkungsintensität i. d. R. nicht mit anderen Maßnahmen vergleichbar, die mit (sehr) hoher Bedeutung für den Naturschutz eingestuft wurden.

Bei der Zuordnung der Maßnahmen wurde schrittweise vorgegangen. Die Maßnahmenbeschreibungen in den jeweiligen EPLR wurden daraufhin untersucht, ob einzelne LRT explizit genannt werden oder die programmierten Maßnahmen den Bedarfen entsprechen. Hierbei ergab sich, dass einige Maßnahmen die Bedarfsansprüche mehrerer

Kategorien decken. Diese wurden zunächst unter Kennzeichnung in jede der passenden Kategorien aufgenommen. Hiervon ausgehend fand innerhalb jedes Bundeslandes für jede Kategorie eine qualitative Gegenüberstellung der notwendigen Pflegemaßnahmen der LRT mit sämtlichen geeigneten ELER-Maßnahmen statt. So wurde geprüft, ob für jeden im Bundesland vorkommenden LRT ELER-Maßnahmen zur Verfügung stehen, die in der Lage sind, die Schutzbedarfe in qualitativer Hinsicht zu bedienen (vgl. Kapitel 3.2.3.1; Anhang F).

3.2.2.4 Methodik der quantitativen Untersuchung

In der darauffolgenden quantitativen Untersuchung wurde analysiert, inwieweit die identifizierten ELER-Maßnahmen den Flächenumfang der vorkommenden LRT erreichen können – errechnet anhand ihrer finanziellen Ausstattung²². Eine erste Betrachtung erfolgte über eine Gegenüberstellung der angepassten Kostenschätzung zur Umsetzung der EU-Naturschutzrichtlinien (LANA 2016) mit den veranschlagten Budgets der Maßnahmen (vgl. Kapitel 3.2.3.2). Eine zweite Betrachtung näherte sich der Bedarfsdeckung über die Fläche und beschränkte sich dabei in erster Linie auf die über Flächenmaßnahmen zu schützenden LRT. Es erfolgte ein Abgleich der Flächen der LRT mit den Flächenzielen in den EPLR. Zudem wurden Rückschlüsse auf bzw. Ableitungen einer Bedarfsdeckung auch für investive ELER-Maßnahmen erörtert.

Anpassung der Kostenschätzung der LANA zur Umsetzung der EU-Naturschutzrichtlinien

Da hier ausschließlich die erforderlichen Mittel zur Förderung der LRT der Mittelverfügbarkeit gegenübergestellt werden sollten, wurde die Schätzung des Finanzbedarfs auf diejenigen Maßnahmen konzentriert, die in erster Linie dem unmittelbaren Schutz von LRT dienen. Die Schätzungen der LANA wurden daher um die Kosten der Maßnahmen für reinen Artenschutz, der Neuanlage von Landschaftselementen und den Wiesenbrüterschutz reduziert.

Gruppierung der LRT anhand der Art ihrer primären Schutz- und Pflegemaßnahmen

Bei Flächenmaßnahmen mit einer festen Prämie pro Hektar konnte eine direkte Ableitung der Bedarfsdeckung erfolgen. Es war ein Vergleich möglich, wie viel LRT-Fläche in den Bundesländern vorkommt und wie viel dieser Fläche mit Maßnahmen der EPLR erreicht werden kann²³. Bei investiven Maßnahmen wurde die Angabe von Zielwerten auf die geplanten öffentlichen Gesamtausgaben beschränkt, sodass eine Ableitung quantifizierter Flächenziele nicht möglich war. Aufgrund dessen wurden die Bedarfe der LRT, die auf investive Maßnahmen angewiesen sind, den Fördermöglichkeiten der EPLR-Maßnahmen nicht quantitativ gegenübergestellt. Vergleiche der LRT-Flächen sowie der eingeplanten

²² Dabei wurden ausschließlich die Planzahlen zu Beginn der Förderperiode 2014-2020 berücksichtigt, effektive Ausgaben sind nicht Teil der Betrachtung. Als Budget im Sinne dieses Beitrags werden die in den EPLR eingeplanten Mittel zusammengefasst, die sich aus ELER-Mitteln, der nationalen Kofinanzierung sowie nationalen Top-Ups zusammensetzen. Tatsächlich getätigte Ausgaben werden ausdrücklich nicht betrachtet.

²³ Bei Maßnahmen mit Auswahlmöglichkeiten, wie z. B. der Zeiträume von Bewirtschaftungsruhen die mit unterschiedlich hohen Prämien ausgeglichen werden, wurde ein Durchschnittswert der Prämien berechnet. Bei der Möglichkeit sogenannter „Aufsattelaufgaben“ wurde auch hierfür eine Durchschnittsprämie berechnet und diese in 100 % der Fälle zu der Grundprämie addiert, da davon ausgegangen werden kann, dass die Maßnahmen mit strengeren Anforderungen und entsprechend höherer Prämie auch (besonders) relevant für den Schutz bzw. die Pflege von LRT sind.

Finanzmittelvolumina zeigten allerdings Relationen auf, die Interpretationen auch für das Verhältnis der Ausstattung investiver Maßnahmen erlaubten (vgl. Kapitel 3.2.3.2).

Als Konsequenz war zumindest für den Teil der quantitativen Analyse eine erneute Einordnung notwendig, die zwischen Flächen- und investiven Maßnahmen unterscheidet. Die LRT mussten daher aufgeteilt werden in solche, die v. a. durch Flächenmaßnahmen geschützt werden können und in solche, für deren Schutz es im überwiegenden Fall investiver Maßnahmen bedarf²⁴.

Charakterisierend für Flächenmaßnahmen ist, dass sie regelmäßig und jedes Jahr gleich durchgeführt werden müssen, während investive Maßnahmen einmalig, nur bei aktuellem Pflegebedarf oder in mehrjährigen Abständen vorgesehen sind. Dies bedeutete für die LRT i. d. R., dass sie bei einem regelmäßigen (jährlichen) Pflegebedarf den Flächenmaßnahmen zuzuordnen sind. Darunter fielen insbesondere die LRT, die durch regelmäßige anthropogene Eingriffe wie eine extensive landwirtschaftliche Nutzung entstanden sind und nun weiter eine Bewirtschaftung benötigen, um beispielsweise einer Verbuschung vorzubeugen.

Da über die Hälfte der Natura 2000-Schutzgebiete Wälder umfassen und sich insbesondere bei der Programmierung bzw. Umsetzung von Schutz- und Erhaltungsmaßnahmen der Wälder Schwierigkeiten ergeben, wurden Wald-LRT im Rahmen dieser Untersuchung gesondert betrachtet und einer eigenständigen Kategorie zugeordnet. Zu beachten ist, dass in dieser Kategorie Flächen- und investive Maßnahmen nicht trennbar sind.

Tabelle 7 ordnet die LRT den Maßnahmenkategorien zu, wobei das breite Wirkungsspektrum investiver Maßnahmen durch die hohe Anzahl zugeordneter LRT ersichtlich wird.

Tabelle 7: Einordnung der LRT zu Flächen-, investiven sowie Waldmaßnahmen.
(Bezeichnung der LRT in Tabelle 6)

Kategorie	LRT-Code
Fläche	1330, 1340*, 2310, 2320, 4010, 4030, 4060, 5130, 6210, 6230*, 6240*, 6410, 6440, 6510, 6520, 7230
Investitionen	1130, 1140, 1160, 1230, 2330, 3110, 3130, 3140, 3150, 3160, 3180*, 3190, 3220, 3230, 3240, 3260, 3270, 4070*, 4080, 40A0*, 5110, 6110*, 6120*, 6130, 6150, 6170, 6430, 7110*, 7120, 7140, 7150, 7210*, 7220*, 7240*, 8150, 8160*, 8220, 91D0*, 91E0*, 91F0
Wald	2180, 9110, 9120, 9130, 9140, 9150, 9160, 9170, 9180*, 9190, 91G0*, 91T0, 91U0, 9410, 9420

* Prioritäre Lebensraumtypen gemäß Richtlinie 2006/105/EG des Rates vom 20. November 2006, Anhang I.

Zuordnung der ELER-Maßnahmen zu Kategorien

Anhand der identifizierten Schutz- und Pflegebedarfe (vgl. Tabelle 6) wurden die in Deutschland programmierten ELER-Maßnahmen einer Kategorie als potenzielles Erhaltungs-/Pflegeinstrument zugeordnet. Die auf diese Weise für jedes einzelne Bundesland identifizierten Maßnahmen haben das Potential, die LRT mit den ihnen zugeteilten finanziellen

²⁴ Einige LRT sind sowohl über flächige als auch investive Maßnahmen zu schützen und zu pflegen, was sich auch in der Programmierung der aktuellen EPLR widerspiegelt. Ein Beispiel sind die LRT der Heiden, die zwar überwiegend über Flächenmaßnahmen konkret angesprochen werden, in einigen Bundesländern allerdings auch über spezifische investive Maßnahmen oder sogar in Form eines Kombinationsangebots (Flächen- und investive Maßnahmen) unterstützt werden.

Mitteln zu schützen bzw. durch notwendige Pflegeeingriffe zu erhalten, was allerdings nicht bedeutet, dass ihre Anwendung auf LRT-Flächen beschränkt ist. Möglich ist natürlich auch die Unterstützung anderer Biotoptypen oder konkreter Arten.

Um eine Aussage darüber treffen zu können, welcher Anteil der so identifizierten Förderung mit hoher Wahrscheinlichkeit den LRT-Flächen zugutekommt, wurden die bereits als potenziell wirksam eingestuften Flächenmaßnahmen noch einmal einer kritischen Betrachtung hinsichtlich ihres primären Förderziels unterzogen. Dabei dienten die Formulierungen „insbesondere“, „im Fokus“ und „vor allem“ innerhalb der Beschreibung von Maßnahmenziel oder Förderkulisse in den EPLR als Indikatoren dafür, dass überwiegend oder sogar ausschließlich der Schutz bzw. der Erhalt von LRT gefördert wird. Die Ergebnisse der differenzierten Betrachtung der Maßnahmen hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit, mit der sie jeweils für den Schutz und Erhalt der LRT eingesetzt werden, sind in Anhang E dargestellt.

3.2.3 Ergebnisse

3.2.3.1 Ergebnisse der qualitativen Untersuchung

Hinsichtlich der Frage, ob in den Bundesländern geeignete ELER-Maßnahmen zur Verfügung stehen, um die LRT der verschiedenen Kategorien zu erhalten und zu pflegen, zeigt sich sowohl zwischen den Bundesländern als auch zwischen den verschiedenen Kategorien ein sehr heterogenes Bild. Um den jeweiligen Bedarf einordnen zu können, wurden die Gesamtflächen der LRT-Kategorien ermittelt (Abbildung 5). Dabei machen die ausgeschlossenen LRT, d. h. LRT die nicht förderbedürftig oder über den ELER nicht förderfähig sind und dementsprechend nicht in die weiteren Untersuchungen einbezogen wurden, einen Großteil der Fläche aus.

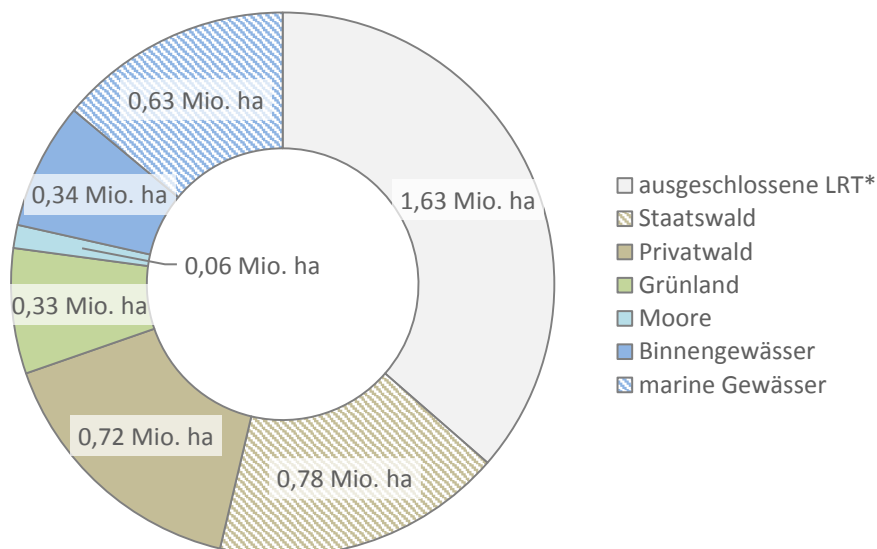


Abbildung 5: Verteilung des Flächenumfangs sämtlicher in Deutschland vorkommender LRT [in Mio. ha] nach Kategorien

*ausgeschlossene LRT entsprechen sowohl nicht förderbedürftigen als auch über den ELER nicht förderfähigen LRT

Von der demnach in die Untersuchung einbezogenen LRT-Fläche (etwa 2,9 Mio. ha) entfällt etwa ein Drittel auf Gewässer-LRT. Der überwiegende Anteil dieser Gewässer-LRT entspricht marinen Gewässern, wovon LRT 1160 „Flache große Meeresarme und -buchten

(Flachwasserzonen und Seegraswiesen)“ einen Großteil ausmacht. Da die primäre Gefährdung dieses LRT von Schad- und Nährstoffeinträgen insbesondere der Flüsse in das Meer ausgeht, ist ein Schutz bzw. eine Pflege in einer Form wie sie die ELER-Verordnung bietet nur bedingt zielführend. Dass der LRT mit Hilfe des ELER dennoch geschützt werden kann, zeigt das EPLR in Niedersachsen. Im Rahmen einer hier angebotenen investiven Maßnahme wird zwar nicht vorrangig die Eindämmung von Nährstoffimmissionen verfolgt, aber die Wiederherstellung eines guten ökologischen Zustands im Bereich der Übergangs- und Küstengewässer u. a. durch die Wiederherstellung von natürlichen Habitaten, einer natürlichen Tidedynamik, einer natürlichen Sedimentdynamik sowie weitere begleitende Aktivitäten unterstützt (ML NI 2015).

Anhang F dieses Berichtes enthält für jedes Bundesland eine tabellarische Aufstellung darüber, welche ELER-Maßnahmen die Schutz- und Pflegebedarfe einer jeden Kategorie bedienen können und damit das Potenzial haben, die jeweiligen LRT zu erhalten. Eine Darstellung der Ergebnisse geschieht im Folgenden zusammengefasst anhand der Kategorien.

Wälder

Die LRT der Wälder machen mit knapp 1,5 Mio. ha den zweitgrößten Flächenanteil der LRT in Deutschland aus. Dem steht gegenüber, dass nur sechs von 13 deutschen EPLR ein Angebot an Maßnahmen mit (sehr) hoher Bedeutung für den Naturschutz im Wald enthalten, ein weiteres EPLR enthält nur bedingt wirksame Maßnahmen²⁵. Die übrigen fünf Länder bieten in ihrem EPLR keine Maßnahmen mit Bedeutung für den Naturschutz im Wald und sehen damit keinen spezifischen ELER-geförderten Schutz von Wald-LRT vor.

Unter den Maßnahmen zur Erhaltung bzw. der Pflege von Wald-LRT sind sowohl flächenbezogene (TMC 12.2) als auch investive Angebote (TMC 8.5 und 15.1) programmiert (Anhang A²⁶). Für LRT, deren Schutzbedarfe die Regulierung der Wildtierbestände oder einen Nutzungsverzicht erfordern, existieren in Deutschland jedoch keine passenden Maßnahmen.

Fließ- und Stillgewässer

Für den Schutz der Fließ- und Stillgewässer sind in fünf der 13 EPLR geeignete Maßnahmen programmiert. Vorrangig handelt es sich hierbei um investive Vorhaben der Gewässerentwicklung, die unter TMC 7.6 programmiert sind. Mecklenburg-Vorpommern nutzt zudem TMC 4.4. Nicht einbezogen sind hier Maßnahmen, die ausschließlich im Rahmen einer Pufferfunktion indirekte aber dennoch deutliche positive Effekte auf den Zustand von Fließ- und Stillgewässern bewirken können. Gemeint ist hier insbesondere die Anlage von Streifenelementen am Uferstrand oder auf anderen erosionsgefährdeten Flächen. Bereiche, in denen auf das Ausbringen von Nähr- und Schadstoffen verzichtet wird, können erheblich dazu beitragen, Immissionen in Gewässer zu vermeiden bzw. zu verringern.

Insgesamt werden die notwendigen Pflegemaßnahmen für Binnengewässer wesentlich häufiger angeboten, als die der marinen Gewässer. Letztere sind natürlich nur für die Küsten-

²⁵ Bei diesen sowie den nachfolgenden Ausführungen ist zu berücksichtigen, dass sich von der Anzahl der Maßnahmen kein direkter Förderumfang ableiten lässt, da dieser u. a. von dem grundsätzlichen Aufbau der EPLR abhängt.

²⁶ Bezüglich der angeführten TMC wird im Folgenden auf Anhang A verwiesen.

Bundesländer von Relevanz, doch lediglich eines der drei Bundesländer mit Meerzugang hat eine Maßnahme explizit für diese Lebensräume programmiert.

Geeignete ELER-Maßnahmen für den Hochwasserschutz (TMC 5.1) fanden in sechs der EPLR Berücksichtigung. Bei gezielter Ausgestaltung kann diese Maßnahme durchaus (sehr) LRT-fördernd wirken, in anderen Fällen allerdings auch zu negativen Auswirkungen auf die Natur führen. Da die Verteilung der Wirkungen nicht der Planung, sondern erst rückwirkend der Umsetzung entnommen werden kann²⁷, sind die Mittel des Hochwasserschutzes im Rahmen dieser Auswertung nicht einbezogen.

Grünland, Heiden und Gebüsche

Die LRT des Grünlandes, der Heiden und Gebüsche werden überwiegend über Flächenmaßnahmen im Rahmen der AUKM (TMC 10.1) adressiert.

Etwa die Hälfte der Bundesländer ist mit Flächenmaßnahmen wie der extensiven Nutzung und/oder dem Vertragsnaturschutz gut ausgestattet und es besteht eine Auswahl an wirksamen Maßnahmen, welche die Pflegebedarfe dieser LRT treffen. Sechs Bundesländer haben zwischen drei und sieben Maßnahmen, die übrigen (Hessen ausgenommen²⁸) haben zwischen ein und zwei AUKM mit (sehr) hoher Bedeutung für den Naturschutz programmiert, welche das Potential haben, die LRT dieser Kategorie zu erhalten.

Maßnahmen, die explizit die Heiden-LRT durch z. B. Plaggenhieb oder kontrolliertes Brennen fördern, wurden dagegen nur sehr vereinzelt programmiert. Hier ist allerdings zu berücksichtigen, dass gerade Offenland-LRT auf Extremstandorten für ihren Schutz bzw. Erhalt häufig eine Pflege benötigen, die weniger einer regelmäßigen extensiven Nutzung entspricht. Erforderlich sind Eingriffe, deren Intervalle groß oder unregelmäßig sind. Diese Art von Bedarfen ist insbesondere über investive Maßnahmen sinnvoll zu decken, die mehrheitlich ohne spezielle Ziel-LRT-Adressierung programmiert wurden und sich entsprechend in der Kategorie „übergreifende Maßnahmen“ wiederfinden.

Moore

Nur etwa zwei Prozent der LRT-Fläche in Deutschland entsprechen LRT der Kategorie Moore (vgl. Abbildung 5). Dies spiegelt sich auch an der Anzahl der entsprechenden ELER-Maßnahmen wider. Sieben der 13 deutschen EPLR bieten keine Maßnahme(n) für den Schutz von Moor-LRT an, darunter auch solche Länder, in denen große Anteile dieser LRT vorkommen. Einige Bundesländer bieten ein bis zwei – ein Bundesland sogar vier – Maßnahmen mit (sehr) hoher Bedeutung für den Moorschutz an. Häufig wird eine Kombination aus Flächen- und investiven Maßnahmen angeboten. Zum Schutz der Moor-LRT ist insbesondere die Sicherung des Wasser- und Nährstoffhaushalts von Relevanz. Für die Wiederherstellung des natürlichen Wasserhaushalts bedarf es in erster Linie Wiedervernässungen, die z. B. durch die Entfernung von Drainagen oder den Aufstau von Entwässerungsgräben erreicht werden können.

²⁷ Die aktuelle Form der offiziellen Berichterstattung ermöglicht überwiegend auch nach Abschluss der investiven Maßnahmen keinen Förderflächenbezug. Für eine entsprechende Auswertung wären detailliertere/interne Daten der Länder notwendig.

²⁸ Das Land Hessen hat in der aktuellen Förderperiode 2014-2020 bis auf den Anbau vielfältiger Kulturen keine AUKM im Rahmen des ELER programmiert. Es erfolgt eine gezielte Finanzierung rein über Landesmittel.

Problematisch ist dabei u. a., dass sich die Umsetzung nur schwer auf Flächen- und damit Eigentumsgrenzen beschränken lässt. Aufgrund der problematischen Umsetzung verzichteten einige Länder bereits bei der Programmierung auf die Integration entsprechender Moorschutzmaßnahmen.

LRT übergreifende ELER-Maßnahmen

ELER-Maßnahmen, welche für LRT aller Kategorien gleichermaßen wirksam sein können, sind in einer übergreifenden Kategorie gelistet. Jedes Bundesland (ausgenommen Hessen) hält mindestens eine bis maximal sechs Maßnahmen dieser Kategorie bereit, die bei zielgerichtetem Einsatz ein breites Spektrum an Pflegebedarfen von LRT anzusprechen vermögen. Bei den Maßnahmen handelt es sich vor allem um die Entwicklung von Managementplänen (TMC 7.1 (9 von 13 EPLR)) und den Biotopschutz, der keiner konkreten LRT-Kategorie zugeordnet ist (TMC 4.2, 4.4 (5 von 13 EPLR) und 7.6 (8 von 13 EPLR)).

Weiter wurde in einem Bundesland eine speziell auf den Naturschutz ausgerichtete Qualifizierungsmaßnahme etabliert sowie in drei Bundesländern MC 16 „Zusammenarbeit“ für entsprechende Naturschutzmaßnahmen genutzt. Hierunter lassen sich die Maßnahmen „Kooperationen im Naturschutz“, „Gemeinsame Konzepte für Umweltprojekte und gegenwärtig angewendete ökologische Verfahren“ (TMC 16.5) sowie „Landschaftspflege und Gebietsmanagement“ (TMC 16.7) finden. Diese Maßnahmen bieten die Möglichkeit, die über spezifische andere ELER-Maßnahmen noch offen gebliebenen Bedarfe inhaltlich zu decken und zu verhindern, dass eingereichte Anträge aufgrund zu spezifischer Maßnahmenausgestaltungen nicht bedient werden können.

3.2.3.2 Ergebnisse der quantitativen Untersuchung

Vergleich der angepassten Kostenschätzung zur Umsetzung der EU-Naturschutzrichtlinien der LANA mit den Maßnahmenbudgets der EPLR

Beschränkt man die Schätzung des Finanzbedarfs auf Maßnahmen, die dem Schutz von LRT dienen (vgl. Kapitel 3.2.2.4), ergeben sich notwendige Mittel in Höhe von 845,1 Mio. € pro Jahr, davon 115,2 Mio. € (etwa 14 %) für Pufferflächen. Im Folgenden wird der Bedarf ohne Pufferflächen (729,9 Mio. €) zugrunde gelegt. Ausgeschlossen ist hier auch der Anteil für den Wiesenbrüterschutz, da es sich bei dem Großteil der Wiesenbrüterfläche nicht um LRT der FFH-RL handelt (LANA 2016).

Für den Förderzeitraum 2014-2020 ergibt sich damit für den Schutz bzw. die Pflege von FFH-LRT ein Gesamtbedarf von 5,1 Mrd. €. Die Gegenüberstellung des jährlichen Bedarfs mit den Budgets in den EPLR 2014-2020 offenbart eine Finanzierungslücke von rund 464,6 Mio. € (ca. 3,3 Mrd. € für den gesamten Förderzeitraum). Die Bedarfsdeckung entspricht damit einem Anteil von nur etwa 36 % (vgl. Abbildung 6).

Diese Quantifizierung bildet allerdings den theoretischen und realitätsfernen Fall ab, dass die Mittel aller Maßnahmen die potenziell für die Förderung von LRT geeignet sind, auch ausschließlich hierfür eingesetzt werden. Ein unbekannter Teil der verfügbaren Mittel wird auf „Nicht-LRT-Flächen“ eingesetzt, sodass die tatsächliche Finanzierungslücke noch entsprechend größer sein dürfte.

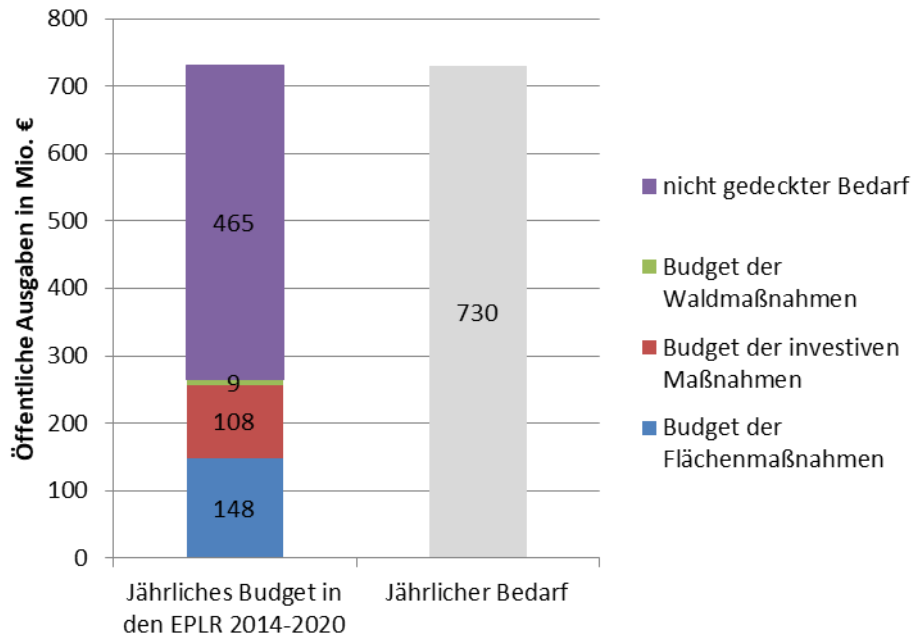


Abbildung 6: Gegenüberstellung der angepassten Kostenschätzung zur Umsetzung der EU-Naturschutzrichtlinien der LANA und der Maßnahmenbudgets in den EPLR.
(jeweils bezogen auf Maßnahmen zur Förderung von LRT; in Mio. €)

Beschränkt man die Flächenmaßnahmen auf diejenigen, aus deren Beschreibung eindeutig hervorgeht, dass sie vorrangig LRT bedienen (sollen), reduziert sich die Bedarfsdeckung mit etwa 146,7 Mio. € auf rund 20 %. Der bisher nicht gedeckte Finanzbedarf umfasst dann jährlich etwa 583,1 Mio. € bzw. etwa 4,1 Mrd. € für den gesamten Förderzeitraum.

Problematisch ist bei dieser Betrachtung allerdings, dass die Bundesländer in den EPLR den Bezug zum PAF und damit zu speziellen LRT nicht umfassend hergestellt haben. Nur in einzelnen Fällen wurden Ziel-LRT stringent benannt. Anhang F ist zu entnehmen, dass sich zwischen den Bundesländern deutliche Unterschiede hinsichtlich der zielgerichteten Ausgestaltung der Flächenmaßnahmen für den Schutz und Erhalt von LRT zeigen. Fünf Bundesländer stellen für die Flächenmaßnahmen mit (sehr) hoher Bedeutung für den Naturschutz in den EPLR keinen Bezug zu LRT her²⁹. In zwei Bundesländern werden alle potentiell relevanten Maßnahmen mit einem Anteil von 50 % als explizit LRT-bedeutend eingestuft. In sieben weiteren Bundesländern werden einzelne Maßnahmen zu 100 % als LRT-fördernd eingestuft (vgl. Anhang H).

Bei den investiven Maßnahmen ist es noch schwerer, im Vorhinein abzuschätzen, welcher Anteil der potenziell geeigneten Maßnahmen in der Umsetzung wirklich den LRT zugutekommt und welcher anderweitig eingesetzt wird. Für eine solche Analyse bedürfte es detaillierter Daten, welche jedoch auch nach Abschluss der Förderperiode i. d. R. nicht in der benötigten Form verfügbar sind. Auch bei den Waldmaßnahmen ist davon auszugehen, dass nicht sämtliche vorgesehene Mittel dem Schutz und Erhalt von LRT zugutekommen. Allerdings ist

²⁹ Diese Zurückhaltung kann durchaus auch den strategischen Grund haben, die Flexibilität des Mitteleinsatzes nicht zu beschränken.

deren finanzielle Ausstattung im Verhältnis zum Anteil an der LRT-Fläche besonders niedrig – auch dann, wenn man davon ausgeht, dass sich etwa die Hälfte der betroffenen Waldfläche im Staatsbesitz befindet.

Abbildung 7 zeigt u. a. die besonders defizitäre Finanzierungslage der Wald-LRT im Rahmen des ELER auf. Schon bei den qualitativen Ergebnissen (vgl. Kapitel 3.2.3.1) wurde deutlich, dass die Wald-LRT in Deutschland nicht hinreichend über die in den EPLR geplanten Maßnahmen zu pflegen bzw. zu erhalten sind. Auch die Gegenüberstellung der Anteile von Vorkommen und finanzieller Ausstattung für die Erhaltung der Wald-LRT zeigt ein deutliches Missverhältnis.

Wie zu Beginn des Kapitels dargestellt, müssten wesentlich mehr LRT und deren Fläche durch investive Maßnahmen erhalten werden als durch Flächenmaßnahmen. Dagegen ist ein Großteil der finanziellen Mittel (957 Mio. €) der gesamten Förderperiode für Flächenmaßnahmen³⁰ vorgesehen und nur etwa 674 Mio. € stehen für investive Maßnahmen zur Verfügung (Abbildung 7).

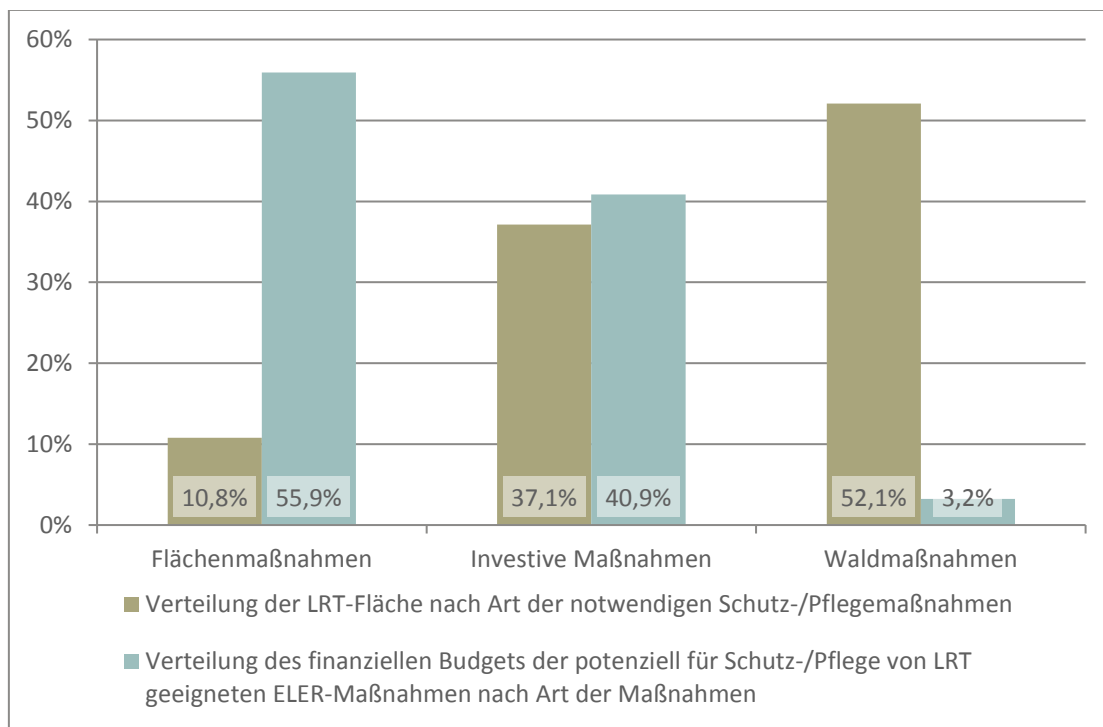


Abbildung 7: Anteile der in Deutschland vorkommenden LRT-Flächen im Vergleich mit dafür vorgesehenen ELER-Mitteln.

Vergleich des LRT-Flächenumfanges mit den Planwerten der EPLR 2014-2020

Die in Deutschland zu schützende LRT-Fläche ist in Abbildung 8 differenziert anhand der Art ihrer notwendigen Schutz- bzw. Pflegemaßnahmen sowie der Kategorien Grünland/ Heiden/ Gebüsch, Moore, Binnen- und marine Gewässer, (Wald) dargestellt. Es wird deutlich, dass nur für den Erhalt eines kleinen Anteils der LRT bevorzugt Flächenmaßnahmen einzusetzen sind. Demgegenüber steht der Großteil der LRT-Fläche (ausgenommen Wald), für deren Erhalt primär investive Maßnahmen benötigt werden. Auch die differenzierte Betrachtung des

³⁰ Nur Maßnahmen, die potenziell für die direkte Förderung von LRT geeignet sind.

Anteils von Flächen- und investiven Maßnahmen anhand der LRT-Kategorien lässt erkennen, dass diese fast alle bevorzugt durch investive Maßnahmen zu schützen und zu erhalten sind. Lediglich bei den Grünland-LRT benötigt der Großteil Flächenmaßnahmen³¹.

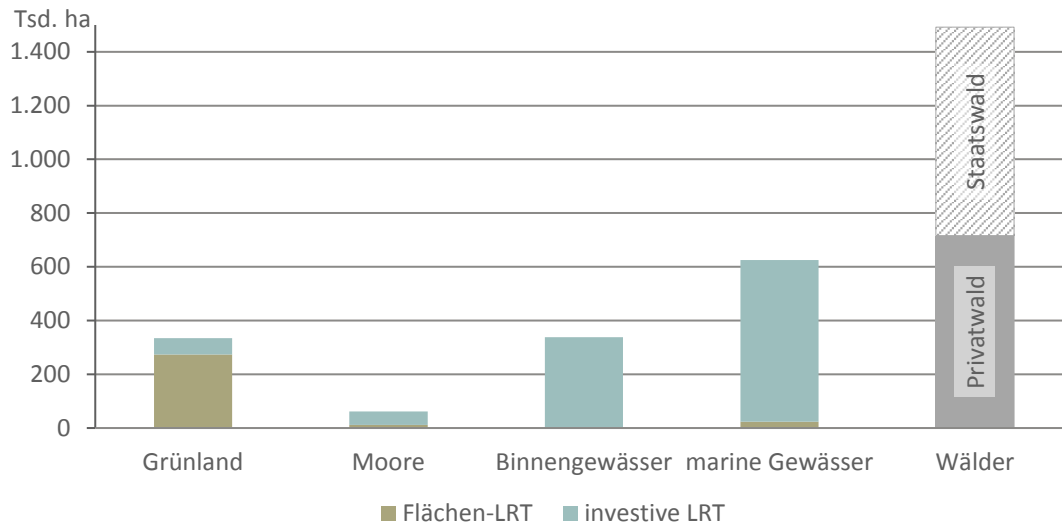


Abbildung 8: Zu schützende LRT-Fläche in Deutschland, differenziert nach Bedarfen: Schutz/Pflege durch Flächen- oder investive Maßnahmen nach Kategorien.

Wälder können nicht nach Bedarfen aufgeteilt werden. Die Aufteilung der Waldfläche entspricht einem Verhältnis von 48 % Privatwald und 52 % Staatswald (BMEL 2016).

Bei den investiven Maßnahmen werden in den EPLR keine Flächenziele quantifiziert. Eine Aussage über den Umfang der Förderfläche ist deshalb vor Abschluss der Maßnahmen nicht zu treffen und daher auch eine Berechnung, wie viel der LRT-Fläche mit den programmierten investiven Maßnahmen gefördert werden kann, an dieser Stelle nicht möglich. Im Gegensatz dazu kann für Flächenmaßnahmen eine Gegenüberstellung von Bedarf und Bedarfsdeckung vorgenommen werden.

Abbildung 9 zeigt zunächst, dass in Deutschland etwa 353.000 ha ELER-Flächenmaßnahmen mit (sehr) hoher Bedeutung für den Naturschutz programmiert sind, welche den gegenüberstehenden Bedarf von etwa 309.000 ha LRT potentiell schützen und erhalten können. In fast allen am ELER teilnehmenden Bundesländern übersteigt die programmierte Fläche der Maßnahmen, die potentiell zum Schutz der LRT zur Verfügung stehen, diejenige, die für die LRT benötigt wird.

Betrachtet man jedoch ausschließlich die Mittel von Maßnahmen, die mit einer expliziten Benennung von LRT programmiert wurden und auch ausschließlich für diese LRT eingesetzt werden, könnte der Erhaltungs- bzw. Pflegebedarf der LRT bei Weitem nicht gedeckt werden, da lediglich rund 78.000 ha (ca. 22 %) mit den entsprechenden Maßnahmen erreicht werden könnten (vgl. Abbildung 9). Tatsächlich stehen allerdings Mittel für eine wesentlich größere

³¹ Dass für den Schutz bzw. die Pflege von Binnengewässern hier keine LRT genannt werden, die über Flächenmaßnahmen geschützt bzw. gepflegt werden, liegt daran, dass diese nicht direkt auf bzw. in den Gewässerflächen stattfinden können, sondern angrenzende Flächen im Rahmen von u. a. Pufferstreifen entsprechen, die wiederum extern aufgeführt werden. Die etwa 2 % der LRT-Fläche mariner Gewässer die über Flächenmaßnahmen zu schützen sind, entsprechen dem LRT 1330 „Atlantische Salzwiesen“ und damit keiner Gewässerfläche im engeren Sinne, sondern einem zumindest zweitweise betretbaren Grünland.

Fläche zur Verfügung, nur lassen sich diese in den EPLR nicht eindeutig den LRT zuordnen. Bei gegebener Datenlage lässt sich keine genaue Aussage darüber treffen, welcher Anteil der programmierten Fläche tatsächlich auf LRT-Flächen zur Anwendung kommt. Neben der Tatsache, dass die Inanspruchnahme von Kombinationsmöglichkeiten einzelner Maßnahmen auf derselben Fläche hier unberücksichtigt bleiben muss, sind die Maßnahmenbeschreibungen i. d. R. so gefasst, dass auch Flächen außerhalb von LRT förderfähig sind. Dies ist auch in Bezug auf LRT-Flächen wichtig, da die Extensivierung angrenzender Flächen u. U. zielführender sein kann, als Pflegeeingriffe auf der bereits mit einem Schutzstatus versehenen LRT-Fläche. Aus Abbildung 9 geht entsprechend hervor, dass die Bundesländer die angebotenen Flächenmaßnahmen (v. a. AUKM) besser auf bestimmte LRT ausrichten müssen, um dem schützenswerten Bedarf gerecht zu werden.

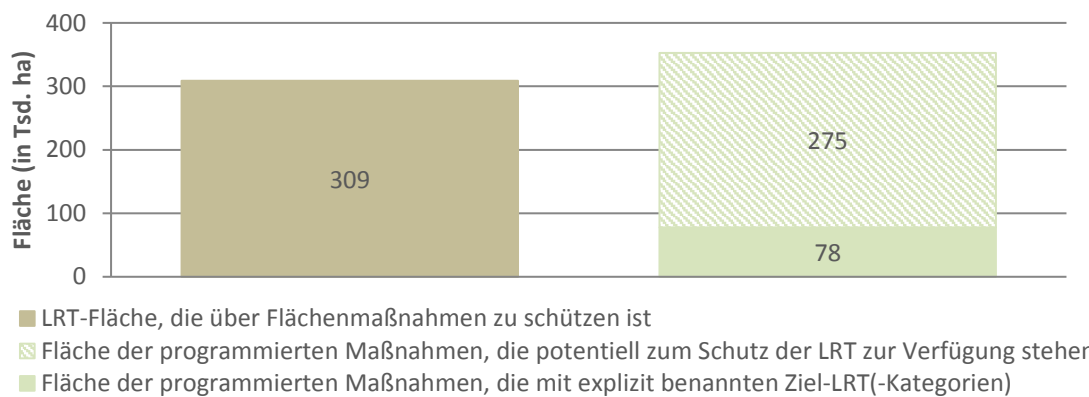


Abbildung 9: Fläche der über Flächenmaßnahmen zu schützenden LRT in Deutschland und Umfang der in den EPLR vorgesehenen Flächenmaßnahmen.

Jedoch zeigt eine Auswertung im Rahmen der Ex post-Evaluation der Förderperiode 2007-2013 des Landes Brandenburg die Abdeckung der LRT des Offenlandes durch die Flächenförderung des EPLR. Die Auswertung beruht auf einem Verschnitt von Fachdaten mit schlagbezogenen Informationen zur Flächenbindung. Maßnahmenkombinationen sind hier nicht doppelt gezählt. Der errechnete Abdeckungsgrad von 75 % kann allerdings nicht auf andere Bundesländer oder andere Gruppen von LRT verallgemeinert werden. Weiter ist durch die Abdeckung nicht ausgesagt, dass die jeweiligen Bewirtschaftungsauflagen auch tatsächlich geeignet sind, den Erhaltungszustand des LRT zu sichern (BonnEval 2016). Deutlich wird dennoch, dass mit ausreichend detailliertem Datenmaterial (und erheblichem Aufwand) auch genauere Informationen bzgl. der durch Bewirtschaftungsauflagen des ELER geschützten bzw. gepflegten LRT erarbeitet werden könnten, auf die bei einer Betrachtung allein auf Basis der veröffentlichten Dokumente verzichtet werden muss.

3.2.4 Diskussion

Grenzen der Bearbeitung

Generell ist festzustellen, dass das derzeitige im Regelwerk der EU verankerte System der Programmierung und Berichterstattung nicht geeignet ist, um präzise nachzuvollziehen, welche Mittel und welche Maßnahmen für die Förderung von FFH-LRT vorgesehen sind. Dies gilt bereits für die generelle Ebene der Förderung von Natura 2000, was der Bericht der N2K-Group zur Integration von Natura 2000 und Biodiversität in die EU-Fonds zeigt: “[...] the

biodiversity related priorities under RDP are often identified at a very general level and do not always include the detailed specific conservation priorities identified in PAF for the EAFRD, in terms of habitats and species targeted” (EU-Kommission 2016b, S. 7). Daher ist es wenig verwunderlich, dass nur wenige Bundesländer bestimmte Maßnahmen und nachvollziehbare Budgets LRT zugeordnet haben – wenn es überhaupt geschieht, dann selten konsequent durchgängig.

Ergebnisse

Grundsätzlich ist eine Förderung nahezu aller LRT, deren Erhaltung und Entwicklung in erster Linie von finanzieller Förderung (und nicht hauptsächlich von hoheitlichen Regelungen u. ä.) abhängig, durch den ELER möglich. Auch bei vorsichtiger Interpretation lässt sich als Ergebnis der Untersuchung jedoch eine erhebliche Unterfinanzierung festhalten:

- Selbst wenn man unterstellt, dass alle investiven Naturschutzmaßnahmen und alle potenziell zum Schutz verschiedener LRT-Kategorien verfügbaren Flächenmaßnahmen ausschließlich für die Förderung von LRT eingesetzt würden, läge deren Gesamtbudget mit 241,5 Mio. € pro Jahr deutlich unter dem durch die LANA ermittelten Bedarf von 729,9 Mio. € (exklusive Pufferflächen) und würde damit nur etwa ein Drittel des Bedarfs abdecken. Tatsächlich dürfte die Deckungslücke weit höher sein, da ein großer Teil dieser Mittel in Artenschutzprojekte fließt oder auf Flächen eingesetzt wird, die nicht zu den LRT zählen. Sie unterstützen somit zwar auch die Finanzierung von Natura 2000, aber eben nicht ausdrücklich die LRT. Kleinräumige Ausnahmen stellen Artenschutzprojekte dar, die eng mit dem Schutz entsprechender Lebensraumtypen (z. B. spezialisierte Falter auf Trockenlebensräumen) verbunden sind.
- Entsprechend ist die Abdeckung von LRT mit potenziell geeigneten Flächenmaßnahmen nur theoretisch relativ gut, da davon auszugehen ist, dass im Rahmen der Umsetzung ein großer Anteil dieser Maßnahmenfläche nicht auf LRT liegt. Weiter besteht ein Defizit der Flächenmaßnahmen darin, dass ihre Ausgestaltung oft nicht die differenzierten Bewirtschaftungs- bzw. Pflegeerfordernisse der LRT abbilden kann.
- Dagegen stehen für LRT, deren Schutz über investive Maßnahmen erfolgen müsste, auch bei günstigsten Annahmen deutlich zu wenig Mittel zur Verfügung. Auch hier stellt der ermittelte Umfang eine Überschätzung dar, da bei der investiven Förderung aufgrund der breit angelegten Maßnahmen ein Ausschluss von nicht LRT-bezogenen Fördertatbeständen nicht möglich war. Das Budget kommt also nicht in vollem Umfang LRT zugute.

Mögliche Gründe der Unterfinanzierung

Die vorliegende Untersuchung bestätigt unter Vorbehalt der unbefriedigenden Datenlage, dass die Einschätzungen zur Unterfinanzierung von erforderlichen Maßnahmen zur Umsetzung von Natura 2000 und von Zielen zur Erhaltung der biologischen Vielfalt generell (vgl. Kapitel 3.1) auch für den Teilbereich LRT zutreffend sind.

Basierend auf den Erkenntnissen der letzten Förderperioden und den ersten Erfahrungen mit den laufenden EPLR kommen für die Unterfinanzierung folgende Gründe in Betracht:

Probleme bei der Umsetzung flächiger Maßnahmen:

Die Probleme beim Einsatz von Flächenmaßnahmen sind vielfach diskutiert worden. Dazu zählen aus naturschutzfachlicher Sicht insbesondere nicht sachgerechte Regelungen zur Flächenabgrenzung, die in Zusammenhang mit der Sicherung des Status als landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF)³² erforderlich ist sowie eine fehlende zeitliche und räumliche Flexibilität. Teilweise nehmen Betriebe schon aus dem Grund nicht an Maßnahmen teil, weil sie bereits bei kleinflächiger Teilnahme eine höhere Kontrollintensität (und damit die Gefahr von Sanktionen) erwartet.

Der eigentliche Vorteil der Flächenmaßnahmen, mit einheitlichen Auflagen große Flächen abdecken zu können, kommt für den Schutz von LRT mit sehr spezifischen Pflegebedarfen meist nicht zum Tragen. Die Bereitschaft zu einer entsprechend differenzierten Maßnahmenprogrammierung, die die Flexibilität einschränkt und zudem mit einem erheblichen Vorbereitungs- und Kontrollaufwand bei der Umsetzung des EPLR verbunden ist, ist in den Bundesländern – auch abhängig von der Personalausstattung – unterschiedlich stark ausgeprägt. Konkrete Hindernisse bestehen u. a. darin, dass bestimmte Maßnahmenausgestaltungen in den relevanten Vertragsvarianten aus Kontrollgründen vollständig untersagt werden – beispielsweise die zum Erhalt des traditionell entstandenen mesophilen Grünlands benötigte geringe bis mäßige Düngung.

Probleme bei der Umsetzung investiver Naturschutzmaßnahmen:

Da es sich bei den investiven Naturschutzmaßnahmen zumeist um sehr spezifische und nicht „standardisierbare“ Vorhaben handelt, erfordern diese umfangreiche Vorplanungen sowie eine intensive Begleitung durch naturschutzfachlich versiertes Personal. Zwar liegen inzwischen in den meisten Bundesländern FFH-Management- sowie Pflege- und Entwicklungspläne vor, teilweise veralten diese aber bereits wieder, da lange Zeiträume bis zur Umsetzung vergehen. Vielfach ergeben sich im Laufe der Durchführung auch neue Aspekte, die Modifizierungen des ursprünglichen Zeit- oder Umsetzungsplans notwendig machen und für die wiederum aufwändige Projekt-Änderungsanträge einzureichen sind. Die Vorbereitung und Prüfung der Anträge und die Projektauswahl anhand von Auswahlkriterien führen zu weiterem Arbeitsaufwand, der von den meisten Naturschutzverwaltungen kaum zu bewältigen ist. Zwar müssen die Bundesländer bei Einreichung der EPLR bestätigen und sicherstellen, dass sie genügend Personal für die Abwicklung haben, faktisch ist dies nicht immer der Fall bzw. die Personalsituation stellt (möglicherweise) einen limitierenden Faktor hinsichtlich der Verwertung weiterer Mittel dar.

So treten in vielen Bundesländern bei den diesbezüglichen Fördermaßnahmen regelmäßig Probleme beim Mittelabfluss auf, d. h. es ist bereits jetzt vielfach schwierig, die verfügbaren Mittel überhaupt in geeigneten Projekten unterzubringen. Viele der Schwierigkeiten, die der Bericht des SMUL zum sogenannten „ELER-Reset“ (SMUL 2016b) für die generelle Umsetzung der EPLR benennt, treffen für investive Naturschutzmaßnahmen in besonderem Maße zu. Dabei handelt es sich z. B. um den hohen Aufwand für Antragstellung, Projektmanagement und Abrechnung, den Umfang der Kontrollen und fehlende Mittel für die erforderliche

³² Zwar sind AUKM inzwischen auch außerhalb der LF möglich, häufig basiert jedoch die Kalkulation der Wirtschaftlichkeit der Flächennutzung auf der Kombination von Direktzahlung und Fördermaßnahme.

Vorfinanzierung. Für komplexe Gebiete ist zudem häufig eine Vielzahl unterschiedlicher Pflege- oder Erstinstandsetzungsmaßnahmen erforderlich, die in den Anträgen differenziert und quantifiziert werden müssen. All dies bedeutet hohen Aufwand und für private Antragsteller teilweise erhebliche Risiken.

Insbesondere bei privaten Zuwendungsempfängern bzw. bei Vereinen und Verbänden ohne hauptamtliche Geschäftsführung sind die komplexen Vorgaben des Vergaberechts problematisch. Diese Gruppen von Zuwendungsempfängern haben sich daher in manchen Bundesländern bereits weitgehend aus der ELER-Förderung zurückgezogen oder werden sogar bereits im Rahmen der Programmierung aus dem Kreis der Begünstigten ausgeschlossen. Das kann dann zum Problem werden, wenn kaum noch Landesmittel zur Verfügung stehen, um diese Kreise auch weiterhin in die Förderung von Naturschutzarbeit einzubeziehen³³.

Die ELER-Verordnung eröffnet zwar in gewissen Grenzen die Möglichkeit, bei potenziellen Antragstellern auch Personalkosten (zeitlich limitiert) zu fördern, die Implementation dieser Förderung ist allerdings aufwendig und das Problem des erheblichen Antragsrisikos bei den Zuwendungsempfängern – insbesondere im Vorfeld einer Bewilligung – wird dadurch nicht behoben.

Sofern beispielsweise Mittel aus einer Stiftung oder einem Fonds aus Kompensationsgeldern verfügbar sind, dürfte es für die meisten potenziellen Projektträger effizienter sein, knappe Arbeitskapazitäten in hierüber finanzierte Projekte zu investieren. Auch der neu eingeführte GAK-Fördergrundsatz „Naturschutz“ kann in direkte Konkurrenz zu der ELER-Förderung treten, sofern keine eindeutige Abgrenzung der Förderinhalte gelingt.

Vor dem Hintergrund des hohen Aufwands, der meist angespannten personellen Situation und dem in der Vergangenheit teilweise unbefriedigenden Mittelabfluss zögern viele Naturschutzverwaltungen mit der Forderung nach einem höheren Anteil der ELER-Mittel für investive Naturschutzmaßnahmen, obwohl dies fachlich angebracht wäre.

In der Konsequenz heißt das, dass sich die in den EPLR geplanten Budgets für investive Naturschutzmaßnahmen weniger an dem Bedarf für den Schutz von LRT (bzw. der Sicherung von Natura 2000) orientieren, sondern eher an einem Mittelumfang, der bei realistischer Betrachtung mit den verfügbaren Personalkapazitäten und unter Berücksichtigung der Nachfrage ausgegeben werden kann. Diese lediglich aus Einzelgesprächen abgeleitete These müsste durch eine systematische Befragung verifiziert werden.

Ein Teil der Probleme ist somit nicht der Kompliziertheit des ELER geschuldet, sondern der generellen Überlastung der Naturschutzverwaltungen. Gleichwohl scheint der Einsatz der anderen bereits genannten Finanzierungsinstrumente (Stiftungs- oder Kompensationsgelder) – sofern diese verfügbar sind – mit geringerem Aufwand handhabbar zu sein. Hinzu kommen hier noch etwa Finanzmittel aus der Abwasserabgabe oder dem „Wassergroschen“ zur Finanzierung von Maßnahmen an Fließgewässern oder Seen.

³³ Das Vergaberecht gilt für alle öffentlichen Mittel, nur wird es bei der EU-Förderung verstärkt kontrolliert – und dann für die Regelungen nach Landes-, Bundes- und EU-Vergaberecht.

Besonderheiten einzelner LRT-Kategorien – wo bestehen besonders große Probleme?

Waldmaßnahmen

Im Vergleich zu anderen LRT ist die für Wald-LRT vorgesehene Mittelausstattung in den EPLR besonders gering. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Kosten für die Pflege und Erhaltung von Wald-LRT deutlich unter denen für Offenland-LRT liegen³⁴. Die Kostenschätzung der LANA (LANA 2016) geht von einem Bedarf in Höhe von 50 €/ha im Privat- und Kommunalwald aus, die Höhe des Erschwernisausgleichs für Wald-LRT in Mecklenburg-Vorpommern³⁵ liegt aber beispielsweise bei 88 €/ha. Nach Berechnungen von Möhring und v. Blomberg (2017) müssten 206 €/ha für LRT der Erhaltungsstufe A und 92 €/ha für Wald-LRT der Erhaltungsstufen B und C angesetzt werden.

Waldumweltmaßnahmen und Natura 2000-Zahlungen im Wald sind bei weitem nicht so lange etabliert wie AUKM. Erst nach Abschluss der LRT-Kartierungen und der Erstellung von FFH-Managementplänen im Wald zeigte sich hier ein Handlungsbedarf bzw. wurden entsprechende Ausgleichsforderungen der Waldbesitzenden laut.

Für Waldbesitzende sind Antragsverfahren und Kontrollmechanismen ungewohnter als für Landbewirtschaftende, die mit vielen Verfahrensschritten allein schon aufgrund der Regelungen für die Direktzahlungen vertraut sind. Zudem besteht auch hier die Angst, bei der Teilnahme an Waldumweltmaßnahmen mit dem landwirtschaftlichen Betrieb in die verschärften Kontrollen unter Cross Compliance (CC) zu fallen. Außerdem ist eine genaue Flächenabgrenzung im Wald wesentlich schwerer umsetzbar als im Offenland³⁶.

Auch bei Zahlungen die außerhalb des ELER getätigt werden, gibt es erhebliche Klagen über die Kompliziertheit der Verfahren. So wird beispielsweise die Antragstellung vom Präsident des niedersächsischen Waldbesitzerverbandes als „komplex, schwierig und für den normalen Waldbesitzer nicht eben nebenbei zu machen“ (Mitze 2017) bezeichnet. Im Falle von Waldgenossenschaften dürfte eine zusätzliche Schwierigkeit darin liegen, dass unter den Eigentümerinnen und Eigentümern vieler kleiner Einzelflächen Einvernehmen über die Teilnahme an Fördermaßnahmen erzielt werden muss.

Die Auffassungen bzgl. des Handlungsbedarfs in Wald-LRT sind zwischen Forstverwaltung und Naturschutzverwaltung nicht immer deckungsgleich. Insofern wäre zu prüfen, ob bei freiwilligen Waldumweltmaßnahmen Waldbesitzende durch die Forstverwaltung ausreichend zur Teilnahme motiviert werden.

Viele Waldbesitzerinnen und Waldbesitzer sehen in der Teilnahme an Waldumweltmaßnahmen ungeklärte mittel- und langfristige Risiken. Auch wird das Risiko

³⁴ Andererseits handelt es sich (z. B. in Sachsen) bei einem großen Teil der mit Waldumweltmaßnahmen geförderten Fläche gar nicht um Wald-LRT, sondern um Offenland-Biotope, die lediglich innerhalb der rechtlich definierten Waldfläche liegen (Schwarzbach, mdl.).

³⁵ Richtlinie über den Erschwernisausgleich für Wald in Natura 2000-Gebieten im Rahmen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (Wald-Erschwernisausgleichsrichtlinie – Wald EARL M-V). Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz vom 10. August 2016

³⁶ Bei etwa der Hälfte (bezogen auf das geplante Budget) der relevanten Maßnahmen im Wald handelt es sich um Flächenmaßnahmen, für die im Wesentlichen dieselben Regelungen z. B. hinsichtlich der Genauigkeit der Flächenabgrenzung gelten wie bei AUKM.

gesehen, dass Waldflächen nach längerer Teilnahme an freiwilligen Maßnahmen einen Schutzstatus erhalten könnten.

Generell scheinen vor diesem Hintergrund die Prämien zu niedrig zu sein, um eine ausreichende Attraktivität entfalten zu können. Auch können sich Fördermaßnahmen zumeist nur auf isolierte Fördertatbestände beziehen, für die auch eine Prämie kalkuliert werden kann. Komplexe Änderungen in der Waldbewirtschaftung mit Auswirkungen auf die langfristige Rentabilität der forstlichen Nutzung sind dagegen fördertechnisch nur schwer zu implementieren und für potenzielle Antragsteller nur schwer zu überschauen.

Letztendlich scheint bezüglich der Waldnaturschutzmaßnahmen eine grundsätzliche Neuorientierung erforderlich. Der Ausstieg vieler Bundesländer aus der Naturschutzförderung durch den ELER ist ein beunruhigendes Zeichen. Es ist aktuell nicht erkennbar, inwieweit das geringe Budget durch andere Finanzierungsquellen aufgefangen wird. Auf der anderen Seite dürften mit zunehmendem Eintritt der Umsetzungsphase der FFH-Managementpläne die Anforderungen an Maßnahmen in diesem Bereich steigen.

Moore

Auch bei Moor-LRT klafft zwischen dem Bedarf und den in den EPLR geplanten Mitteln eine erhebliche Lücke. Als Hauptursache ist anzunehmen, dass die erheblichen Unwägbarkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung von Moorrenaturierungen zu Unsicherheiten darüber führen, ob die Mittel innerhalb einer Förderperiode mit Sicherheit ausgegeben werden können. Insbesondere Änderungen von Wasserständen lassen sich nicht auf Grundstücke einzelner Freiwilliger beschränken. D. h. umfangreiche Planung und Verhandlungen, vielfach in Kombination mit Flurbereinigungsverfahren, müssen den eigentlichen Renaturierungsmaßnahmen vorausgehen. Einige Bundesländer haben hier zwar Maßnahmen programmiert, allerdings eher in kleinerem Umfang. Für größere Renaturierungsmaßnahmen ist die Förderung über LIFE³⁷ oder Naturschutzgroßprojekte³⁸ aufgrund der höheren zeitlichen Flexibilität, aber auch der vergleichsweise unkomplizierteren Rahmenbedingungen hinsichtlich von Planänderungen offensichtlich attraktiver. Die in einigen Bundesländern angebotenen EFRE-Maßnahmen in Zusammenhang mit Hochmoorschutz sind nicht als Konkurrenz, sondern eher als Ergänzung zu sehen.

Fließ- und Stillgewässer

Wie bei den Mooren dürfte auch die Unterdeckung im Bereich der Gewässer-LRT u. a. mit langen Planungszeiten und entsprechenden Unwägbarkeiten zusammenhängen. Bekannt ist auch die Problematik, dass Gewässer abschnittsweise außerhalb des ländlichen Raumes, und damit außerhalb der Förderkulisse des ELER liegen. Hinzu kommt, dass der Flächenkauf mit der Umsetzung von Maßnahmen verbunden sein muss. Die EU-Kommission hat diesbezüglich

³⁷ LIFE ist das Finanzierungsinstrument der EU für Umwelt-, Naturschutz- und Klimaschutzprojekte in der gesamten EU. Seit 1992 wurden über LIFE mehr als 4500 Projekte kofinanziert. Für den Finanzierungszeitraum 2014-2020 beträgt das LIFE-Budget etwa 3,4 Mrd. € zum Schutz von Umwelt und Klima (EU-Kommission 2018a).

³⁸ Gemäß den Richtlinien zur Förderung der Errichtung und Sicherung schutzwürdiger Teile von Natur und Landschaft mit gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung „chance.natur – Bundesförderung Naturschutz“ vom 19. Dezember 2014.

keine konkreten Vorgaben formuliert, der geforderte enge Zusammenhang zwischen Flächenkauf und der Umsetzung biotopgestaltender Maßnahmen wird jedoch von den Zahlstellen bzw. den bescheinigenden Stellen einzelner Bundesländer sehr restriktiv ausgelegt³⁹. Es erweist sich als schwierig, Flächenkauf und Maßnahmenrealisierung in zeitliche Übereinstimmung zu bringen, zumal Flächenkäufe dann realisiert werden müssen, wenn geeignete Grundstücke auf dem Markt angeboten werden. Das steht im Widerspruch zu den verpflichtenden Auswahlrunden. Das Zusammenfassen mehrerer verschiedener Flächenkäufe in einem Förderantrag ist stark erschwert. Für jede erworbene Fläche müssen Maßnahmen definiert sein; scheitert die Maßnahmenumsetzung auf einer Teilfläche, steht der Erfolg des Gesamtprojekts in Frage. Der Erwerb von Tauschflächen, die für die Arrondierung eines Vernässungsgebiets oftmals benötigt werden, ist nahezu unmöglich, da die erforderlichen Flächentausche beispielsweise nicht innerhalb eines Jahres realisiert werden können. Der Flächenkauf ist daher praktisch nur noch mit langem Planungsvorlauf und bei erfahrenen Zuwendungsempfängern (z. B. Stiftungen) möglich. Die Planung von Maßnahmen und ihre Festlegung in Anträgen stellt wiederum eine besondere Herausforderung dar, wenn der Grundstückskauf noch nicht abgesichert ist. Aufgrund dieser Schwierigkeiten werden Maßnahmen an Gewässern vielfach ohne Mittel aus dem ELER umgesetzt, sondern z. B. mit Geldern aus der Wasserabgabe oder rein über Mittel des Landes und der GAK.

³⁹ Z. B. in Schleswig-Holstein als ein Zeitraum von bis zu einem Jahr.

4 Auswertung der Befragungen

4.1 Informationsdefizite – Welche Fragen sich nicht aus EPLR und Durchführungsberichten beantworten lassen

Der stark verzögerte Start der EU-Förderperiode 2014-2020 spiegelt sich auch in den beiden ersten Durchführungsberichten 2015 und 2016 wider. Während sich hinsichtlich der AUKM aufgrund des Typs der Maßnahmen (jährliche Flächenmaßnahmen) und der verankerten förderrechtlichen Regelungen eine deutliche Kontinuität zur vorherigen Förderperiode zeigt, sind die investiven Maßnahmen auch wegen zahlreicher Umsetzungsprobleme stark verzögert gestartet. Da die Durchführungsberichte aufgrund der EU-Regularien nur abgeschlossene und nicht etwa bewilligte Projekte erfassen, ist dort meist kein Umsetzungsstand verzeichnet. Um den Umsetzungsstand von Maßnahmen und die Gründe dafür sowie darüberhinausgehende weitere Informationen zu erhalten, wurden telefonische Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern aus allen Bundesländern geführt, die federführend eine EPLR erstellt hatten. Die Interviews wurden anhand eines hierfür entwickelten Leitfadens geführt. Ziel der Interviews war es, Hürden und Probleme sowohl bei der Konzipierung als auch bei der Umsetzung der biodiversitätsfördernden ELER-Maßnahmen aus der Sicht der Länder zu ermitteln und systematisch aufzubereiten.

4.2 Der Interviewleitfaden - Warum welche Fragen gestellt wurden

Nach Abfrage der Stammdaten zu ihrer Rolle und Funktion wurde den Interviewten in einem kurzen Text Inhalt und Zielrichtung des ELERBiodiv-Projekts vorgestellt. Im Fokus des Gesprächs standen nur die Maßnahmen, welchen im Rahmen des Projekts eine sehr hohe Bedeutung für den Naturschutz zugeschrieben wurde (Kapitel 3.1, Kategorie 1).

Die Befragungen bezogen sich auf den Stand der EPLR, der von der EU-Kommission erstmalig für die EU-Förderperiode 2014-2020 jeweils genehmigt wurde. Nach Art. 4 der ELER-Durchführungsverordnung kann pro Jahr ein Änderungsantrag gestellt werden. Während des Bearbeitungszeitraums des Projektes wurde den meisten Bundesländern bereits mindestens ein Änderungsantrag genehmigt. Zudem befand sich meist noch ein weiterer Antrag im Bearbeitungsverfahren bei der EU-Kommission. Daher wurde zu Anfang der Befragung nach bisherigen und noch geplanten naturschutzrelevanten Änderungen gefragt.

Anschließend wurden die Fachreferate, die für die Maßnahmen mit (sehr) hoher Bedeutung für die Förderung der Biodiversität verantwortlich sind, befragt, ob der Umsetzungsstand von ihrer Erwartung abweicht. Dabei wurde nach Flächenmaßnahmen sowie investiven und flankierenden Maßnahmen (z. B. Beratung) unterschieden. Es wurde nach den Gründen bzw. Hürden gefragt, die für Abweichungen von den Erwartungen verantwortlich sein könnten. Zudem wurde gefragt, welche Veränderungen aus der Sicht der Gesprächspartnerinnen und -partner zu Verbesserungen der Inanspruchnahme führen würden.

Einige Bundesländer setzen aufgrund der Komplexität der ELER-Nutzung naturschutzrelevante Maßnahmen außerhalb, d. h. ohne eine Kofinanzierung über den ELER um. Natürlich unter der Voraussetzung, dass die finanzielle Ausstattung des Landes-Naturschutzhaushaltes es zulässt.

Entsprechende Maßnahmen und deren finanzielle Größenordnung wurden in den Gesprächen abgefragt.

In einem weiteren Teil wurden etwaige Probleme auf Landes- und EU-Ebene im Rahmen der EPLR-Aufstellung bezüglich der Nutzung des ELER für den Naturschutz in Erfahrung gebracht. Es wurde versucht zu ergründen, ob aus Sicht des Naturschutzes sinnvolle und wichtige Maßnahmen durch verwaltungsinterne Verteilungskämpfe um die EU-Mittel zwischen den Landesressorts bzw. aufgrund von Vorgaben des federführenden Landwirtschaftsressorts oder der Staatskanzleien möglicherweise gestrichen wurden. Grund dafür war, auch einen Einblick zu bekommen, welche Änderungen im EU-Regelwerk erfolgen müssten, um die Stellung des Naturschutzes bei der Aufteilung der EU-Mittel zu stärken.

Mittels der Frage nach der EU-Ebene wurde ergründet, welche Maßnahmen ggf. im Konsultationsprozess mit der EU-Kommission aus den EPLR zurückgezogen wurden bzw. werden mussten. Da in der neuen ELER-Verordnung mehrere Artikel für investive Naturschutzmaßnahmen genutzt werden können, wurde weiterhin erörtert, inwieweit diese Aufteilung Auswirkungen auf biodiversitätsrelevante Fördertatbestände hat.

Da immer wieder die überbordenden Kontrollvorschriften, insbesondere bei den Flächenmaßnahmen kritisiert wurden, wurde in der telefonischen Befragung explizit nach der Rolle des Aspekts der Kontrolle bei der Umsetzungsproblematik gefragt (getrennt nach Flächen-, investiven und flankierenden Maßnahmen).

Mit einem extra Fragenkomplex hinsichtlich der Bedarfsdeckung wurde den Fragen nachgegangen, ob zum einen mit der ELER-Verordnung der inhaltliche Bedarf im Naturschutz generell abgedeckt werden kann und zum anderen, ob die im jeweiligen Bundesland vorkommenden Natura 2000-LRT über das EPLR qualitativ und/oder quantitativ ausreichend abgedeckt werden können.

Die Sonderthemen Wald und Beratung wurden in separaten Fragenkomplexen aufgegriffen. Zum einen haben nur wenige Bundesländer Waldumweltmaßnahmen mit Naturschutzaspekten programmiert, zum anderen wurde immer wieder kritisiert, dass die Ausgestaltung der Waldumweltmaßnahmen in der ELER-Verordnung nicht für den Wald passend zugeschnitten sei. Daher wurde speziell nach naturschutzrelevanten Aspekten der Waldmaßnahmen und nach den Hemmnissen sowohl in der Programmierung als auch in der Umsetzung gefragt.

Es wurde bereits mehrfach belegt, dass eine begleitende Beratung der Landwirtinnen und Landwirte sowie der Projektträger ein zentraler Faktor für die Zielgenauigkeit, erfolgreiche Umsetzung und geringe Fehlerquote von Maßnahmen ist (z. B. Techen et al. 2015). Entsprechend wurde erfragt, wie die Naturschutzberatung im jeweiligen Bundesland ausgestaltet ist und wie die Umweltwirkung der Beratungsförderung durch die Gesprächspartnerinnen und -partner eingeschätzt wird.

Abschließend wurden Änderungen der naturschutzfachlichen Aspekte des EPLR im Vergleich zur letzten Förderperiode erfragt: Zum einen, welche Änderungen der Förderschwerpunkte oder Maßnahmeninhalte gegenüber der vorherigen Förderperiode aus Naturschutzsicht hervorzuheben sind, zum anderen, was die (Hinter-)Gründe für neue, stark geänderte oder

nicht mehr angebotene Maßnahmen sind. Mit Blick auf die ELER-Verordnung der kommenden Förderperiode wurde erfragt, welche Änderungen des naturschutzrelevanten Maßnahmenangebots unsere Gesprächspartner vornehmen würden und ob es bereits entsprechende Planungen gibt.

Weiterführende Aspekte, welche die Gesprächspartnerinnen und -partner im Zusammenhang mit den Fragen für relevant hielten, konnten am Ende der max. 90-minütigen Befragung angeführt werden.

4.3 Auswahl der Gesprächspartnerinnen und -partner

Zentrale Kontakte waren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Landesverwaltungen, die sich mit strategischen Fragen der Finanzierung von Natura 2000 bzw. biodiversitätsrelevanter Maßnahmen befassen. Diese Personen können an ganz unterschiedlichen Stellen in der Verwaltungsstruktur tätig sein. Dies kann beispielsweise davon abhängen, ob sich Landwirtschaft und Naturschutz im gleichen oder in getrennten Ressorts befinden. Mal ist diese Person im Grundsatzreferat für Naturschutz, mal im für Natura 2000 verantwortlichen Referat oder auch in einem eigenen Förderreferat angesiedelt und mit unterschiedlichen Aufgabenbereichen betraut. Daher werden diese Personen im Folgenden verallgemeinernd Naturschutzfinanzierende genannt. Mit den Naturschutzfinanzierenden wurden bereits im intensiven Dialog die (besonders) biodiversitätsrelevanten Maßnahmen herausgefiltert, welche im Rahmen des Projekts genauer betrachtet wurden (vgl. Kapitel 3.1). Sofern die Naturschutzfinanzierenden zu Aspekten des Leitfadens keine Informationen geben konnten, wurden diese gebeten auf andere Personen zu verweisen, welche anschließend separat und je nach Zuständigkeitsbereich nur zu einer Auswahl der Fragen interviewt wurden. Meist betraf dies den Bereich der naturschutzfachlich ausgestalteten AUKM, da dieser häufig zusammen mit den landwirtschaftlichen AUKM verwaltet wird; sowie den Waldbereich, der häufig nicht in der Zuständigkeit des Naturschutzes liegt. Seltener mussten die Fragen bezüglich der investiven Maßnahmen des Naturschutzes mit anderen Kontaktpersonen erörtert werden.

4.4 Einschränkungen und Rahmenbedingungen der Interviews

Allen Gesprächspartnerinnen und -partnern wurde Vertraulichkeit zugesichert, sodass bei der Auswertung der Interviews nur gelegentlich die Nennung eines Bundeslandes erfolgt, die jedoch keine Rückschlüsse auf die befragte Person zulässt. Bundesländer sind auch dort genannt, wo die hier zitierten Inhalte anhand des veröffentlichten EPLR ohnehin nachvollzogen werden können. Ergänzt und eingeordnet wurden die Ergebnisse durch Erkenntnisse der EPLR-Evaluierungen und den Diskussionen aus dem Vernetzungsprojekt (Kapitel 7.3).

Mit Ausnahme des Landes Hessens, für das keine ELER-Maßnahmen mit sehr hoher Bedeutung für den Naturschutz im Rahmen des Projekts identifiziert wurden, wurden Interviews mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aller für die übrigen zwölf EPLR federführenden Ländern geführt. Die Gespräche fanden von Herbst 2017 bis Frühjahr 2018 statt. Da u. a. die Diskussionen über die kommende Förderperiode bereits im Gange sind, stellen die Gesprächsergebnisse nur eine Momentaufnahme aus dem Winterhalbjahr 2017/2018 dar.

Da der Gesprächsleitfaden ausschließlich offene Fragen enthielt, mussten geäußerte Einschätzungen in der Auswertung teilweise einem anderen Fragenkomplex zugeordnet werden. Zudem konnten manche Kontaktpersonen nicht alle gestellten Fragen beantworten. Eine statistische Relevanz lässt sich insofern aus den Antworten der Befragungen nicht ableiten – die qualitativen Aspekte standen hierbei im Vordergrund.

4.5 Ergebnisse der Interviews

4.5.1 Unterschiede der EPLR im Vergleich zur letzten Förderperiode 2007-2013

Vertragsnaturschutzmaßnahmen in Form von AUKM für extensive Lebensräume wie Grünland, Heiden, Moore etc. sind inzwischen fester und etablierter Bestandteil der deutschen EPLR. Hier war v. a. die Kontinuität der AUKM-Verträge beim Übergang in die neue Förderperiode wichtig. In geringem Umfang wurden Grünlandprogramme anders aufgeteilt und anspruchsvollere Teilmaßnahmen etabliert (MV) oder Prämienhöhungen vorgenommen (BY). In BY wurden Workshops zusammen mit den Begünstigten organisiert, um mögliche Vereinfachungen systematisch zu erarbeiten.

Ebenfalls in allen EPLR sind investive Naturschutzmaßnahmen verankert, die eine unverzichtbare Ergänzung des Förderinstrumentariums für Bedarfe sind, die mit dem starren AUKM-Schema nicht sinnvoll zu bedienen sind (z. B. unregelmäßige Pflegeintervalle nach naturschutzfachlichem Bedarf). In der neuen Förderperiode gibt es in drei norddeutschen Bundesländern nun erstmalig Naturschutzmaßnahmen im Wald, MV hat diese zur Akzeptanzförderung als Natura 2000-Ausgleich im Wald ins Maßnahmenangebot mit aufgenommen, während sie in NW und ST im Wesentlichen als investive Maßnahmen ausgestaltet wurden. Hintergründe seien schlechte Erfahrungen mit Flächenmaßnahmen im Wald (vgl. Kapitel 4.5.8).

In Bundesländern in denen die Natura 2000-Managementplanung weitgehend abgeschlossen ist, stünden nun v. a. Maßnahmen zur konkreten Umsetzung im Vordergrund (z. B. Amphibien- und Offenlandarten in RP sowie Studien für Moorschutz in MV).

4.5.2 Probleme im Rahmen der Programmierung

4.5.2.1 Probleme auf Landesebene

Um die erfahrungsgemäß sehr aufwendige Programmplanung zu vereinfachen und insbesondere die Bundesmittel in möglichst großem Umfang zur Kofinanzierung zu nutzen und so den Landeshaushalt zu schonen, orientiert sich die Programmplanung meist eng an der NRR (s. Kapitel 2.3.2). Diese ermöglicht jedoch verhältnismäßig wenig Flexibilität und Naturschutzmaßnahmen waren von der NRR bislang weitgehend ausgeschlossen. In einigen finanzschwachen neuen Bundesländern gab es die politische Vorgabe, dass weniger, dafür aber breiter angelegte einfacher administrierbare Maßnahmen programmiert werden sollen. Dabei wurden die naturschutzfachlich anspruchsvollen Maßnahmen zugunsten derer, die nur untergeordnete oder geringe Wirkungen zur Förderung der Biodiversität aufweisen, aber über die NRR vom Bund mitfinanziert werden, in ihrer Anzahl sowie hinsichtlich der Mittelausstattung z. T. deutlich reduziert.

Bei diesem Umbau habe sich aber schnell gezeigt, dass über diesen Finanzierungsweg nur wenig Flexibilität für anspruchsvolle Naturschutzmaßnahmen möglich sei. Im Gegensatz zu finanzstarken Bundesländern hätten finanzschwache oder kleine Bundesländer aber nicht die personellen und finanziellen Möglichkeiten, gegen eine zu enge Auslegung der EU-Verordnungen durch den Bund oder die Verwaltungsbehörden anzukämpfen. Als nicht gerecht wurde es empfunden, dass es bestimmten (wohlhabenderen) Ländern möglich sei, aufgrund großer eigener Länderbudgets die ELER-Förderung spezifischer nutzen zu können, während tendenziell ärmere Länder diese Möglichkeit schlichtweg nicht hätten.

Ein in den Interviews mehrfach angesprochenes Problem sei die schwache Stellung des Naturschutzes im Verteilungskampf der Ressorts um die ELER-Mittel. Da die Federführung für die Programmierung in allen Bundesländern nicht bei den Umweltministerien, sondern zumeist bei den Landwirtschaftsministerien bzw. –abteilungen liegt, hätten Interessen der Landwirtschaft stets Vorrang. Daher wurden in einigen Fällen Maßnahmen erst gar nicht programmiert, da den Verantwortlichen zum Zeitpunkt der Programmplanung bereits bewusst war, dass der für den Naturschutz festgelegte prozentuale Anteil an den ELER-Mitteln nicht für alle Maßnahmentypen und –flächen ausreichen würde. Dies betraf in einem Bundesland die investiven Naturschutzmaßnahmen, in zwei anderen die Naturschutzberatung. In einem Bundesland wurden keine Vertragsnaturschutzmaßnahmen auf dem Acker programmiert, weil aus Sicht der Verwaltung der Bedarf auf dem Ackerland durch das Greening bereits gedeckt sei.

Ebenfalls mehrfach angesprochen wurden die mangelnden Personalkapazitäten und z. T. das fehlende Knowhow in den Naturschutzverwaltungen. Dies schlug sich nach Auskunft der Befragten v. a. in der Bewältigung der sehr aufwendigen Programmierung sowie ggf. im Durchkämpfen bei der EU-Kommission und bei der Etablierung von Umsetzungssträngen für aufwendigere und/oder neue Maßnahmen nieder. Daher wurde in mehreren Bundesländern aus verwaltungsökonomischen Gründen auf die Programmierung wünschenswerter Maßnahmen verzichtet und sich auf die unmittelbaren Kernmaßnahmen konzentriert. Dies führte in vielen EPLR insbesondere zum Verzicht auf Beratungsmaßnahmen nach Art. 35 der ELER-Verordnung.

4.5.2.2 Probleme im Konsultationsverfahren mit der EU

Bei den Flächenmaßnahmen sei laut den Interviewten die EU-Kommission (GD Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung) in dieser Förderperiode in den Konsultationen inhaltlich extrem tief in die Maßnahmenausgestaltung eingestiegen. Dadurch bestanden nur wenige Freiheiten, auf (landesspezifische) regionale Gegebenheiten bzw. Unterschiede in der landwirtschaftlichen Praxis einzugehen. So seien der EU-Kommission bestimmte Vorhabenarten bzw. deren Auflagen nur schwer zu vermitteln gewesen (z. B. Stehenlassen von Stoppeln in Mindesthöhe und -dauer zum Schutz bestimmter Tier- und Pflanzenarten). Beklagt wurden von den Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern insbesondere mangelnde Unterstützung bzw. die dem Naturschutz zugemessene geringe Bedeutung im Konsultationsverfahren sowie die häufigen Verweise auf die Kontrollierbarkeit und den hohen Fehlerraten, welche sich aber bei anspruchsvollen, komplexen Vertragsnaturschutzmaßnahmen kaum vermeiden lassen. Das stete Propagieren der Kontrollierbarkeit, die von der EU-Kommission bereits im Vorfeld der

Programmaufstellung an Verwaltungsbehörden und Zahlstellen kommuniziert wurde, habe dazu geführt, dass bereits auf Landesebene wegen fehlender Mitzeichnung durch die Zahlstellen manche komplexen Maßnahmen nicht in die EPLR aufgenommen und der EU-Kommission erst gar nicht vorgelegt wurden. So hätte ein Bundesland gerne einen speziellen Kennarten-basierten Ansatz und anspruchsvolle Grünlandmaßnahmen gehabt, ein anderes gerne das Mähen auf Wiesen von innen nach außen, um Jungvögeln die Flucht von der Fläche zu ermöglichen, was aber nicht ermöglicht wurde.

Ein weiterhin bestehendes Problem ist, dass das Fördergebiet des ELER nur auf den ländlichen Raum beschränkt ist, naturschutzfachlich wertvolle Gebiete aber auch Stadtgrenzen überschreiten oder sogar auf städtischem Gebiet liegen. Dieses Problem wurde hinsichtlich der Natura 2000-Gebiete nicht (mehr) geäußert, da vermutlich inzwischen weitgehend befriedigende Lösungen gefunden wurden. Dagegen sei die urbane Gebietskulisse bei Fließgewässern und Seen nach wie vor ein Problem. Der Verweis auf die mögliche Förderung durch andere Fonds hilft hier nicht weiter, da sich die Regularien und Abläufe von denen des ELER unterscheiden, sodass es keine einheitliche Förderung der Fließgewässerumgestaltung geben kann, wenn – wie meist – ein größerer städtischer Bereich an einen Flusslauf grenzt.

Obwohl es im Rahmen der Verhandlungen um die ELER-Verordnung intensiven Kontakt und Austausch von Argumentationspapieren zwischen Naturschutzfachleuten und der EU-Kommission über die Bedeutung von Flächenkäufen für den Naturschutz gegeben hat, wurden die Möglichkeiten des Flächenankaufs eingeschränkt. Ein Bundesland wurde von der EU-Kommission gedrängt, im 1. Änderungsantrag die 100 %-Förderung der investiven Projektkosten für Flächenankäufe heraus zu nehmen. Jetzt gilt dort die Regelung nach Art. 69 Abs. 3 (b) der ESI-Verordnung, wobei der Flächenankauf max. 10 % der Kosten eines Projektes ausmachen darf. Dies würde die Möglichkeiten der investiven Maßnahme deutlich einschränken. In anderen Bundesländern wurde von der EU-Kommission erzwungen, dass neben dem Flächenankauf in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang weitere Maßnahmen Teil des geförderten Projekts sein müssen, was aber z.T. zu unsinnigen Maßnahmen führte.

Zu Lücken in der investiven Förderung des Naturschutzes führt auch, dass die Anschaffung der Tiere alter Haustierrassen und Anschaffung von spezialisierten Maschinen für die (extensive) Bewirtschaftung von Extremstandorten von der EU-Kommission nicht erlaubt wurde.

Eine Benachteiligung investiver Naturschutzmaßnahmen bei der Einwerbung von ELER-Mitteln sei durch das Instrument der Etappenziele im Berichtswesen der EU gegeben⁴⁰. Da die Etappenziele anhand abgeschlossener Vorhaben gemessen würden, erscheine die Umsetzung investiver Projekte trotz ausgereizter Budgets offiziell als unzureichend. Die Finanzmittel sind zwar verplant und nicht mehr verfügbar, das Projekt erscheint jedoch im Durchführungsbericht mit 0. Aus dem gleichen Grund sei das an die Etappenziele geknüpfte Instrument der Leistungsreserve extrem praxisfremd. Auch die Verteilung der Leistungsreserve sei problematisch. Innerhalb der Schwerpunktbereiche seien die Mittel frei verteilbar, was häufig dazu führe, dass der Naturschutz den Verteilungskampf verliere und am Budget der

⁴⁰ Dies wurde inzwischen geändert durch die Durchführungsverordnung (EU) 2018/276 der Kommission vom 23. Februar 2018.

Leistungsreserve nicht partizipiere. An dieser Stelle wird die Stellung des Naturschutzes als Bittsteller bei der Landwirtschaft erneut sehr deutlich.

Ein Problem im Zug der Programmaufstellung seien auch immer wieder die beihilferechtlichen Unsicherheiten. Während in früheren EU-Förderperioden die Programmgenehmigung eine beihilferechtliche Notifizierung einschloss, sind nun bei Ausweitung der Förderung auf potentielle Begünstigte über Landwirte hinaus häufig weitere Inhalte notifizierungspflichtig. Dies führt zu erheblichen Unsicherheiten hinsichtlich der Inhalte und der einschlägigen Rechtsgrundlage, z. B. dem landwirtschaftlichen Beihilferahmen. In einem Bundesland hat die zusätzliche beihilferechtliche Notifizierung den Start des gesamten Programms um mehr als ein Jahr verzögert.

Einzelne Interviewpartnerinnen und -partner waren bei den Gesprächen mit der EU-Kommission besonders über die manchmal wenig verständnisvollen oder oft wechselnden Kontaktpersonen mit z. T. geringen deutschen Sprachkenntnissen verärgert.

4.5.3 Inanspruchnahme der Maßnahmen

Wie in Kapitel 4.1 bereits erläutert, sind naturschutzrelevante AUKM eine inzwischen gut etablierte Maßnahmenform. Die Verträge werden laut den Gesprächspartnerinnen und -partnern in allen EPLR gut bis über die Erwartungen hinaus angenommen, z. T. gibt es inzwischen Antragsstopps, weil die Budgets ausgeschöpft sind (SN, NI, BB). Bei einzelnen Teilmaßnahmen mit vermutlich nicht (mehr) attraktiven Prämienhöhen (z. B. extensive Grünlandnutzung in NW) und bei anspruchsvollen Vertragsvarianten (z. B. Aufbaupakete in BB, Kennartenprogramm in BW, sog. „Blümlieswiesen“ in BY) ist eine Inanspruchnahme unterhalb der Erwartungen zu beobachten. Je komplexer eine Maßnahme (z. B. begründet durch naturschutzfachlichen Mehrwert) ausgestaltet ist, desto weniger attraktiv ist diese für die Landbewirtschaftenden und wird entsprechend gemieden. Demnach gilt: je einfacher, desto besser, jedoch müssen die naturschutzfachlichen Ansprüche entsprechend ausbalanciert werden. Auch sei zu beobachten, dass dort, wo es eine engagierte Beratung gäbe, ein hohes Interesse an der Inanspruchnahme von Verträgen bestünde (z. B. Uferrand- und Erosionsschutzstreifen in NW). Bei AUKM auf Acker habe das Verhältnis von Marktpreisen für Getreide und Prämienhöhen erheblichen Einfluss auf das Interesse an naturschutzrelevanten Verträgen.

Bei kleinen, sehr spezifischen Maßnahmen ist das Bild sehr heterogen: Hier variiert die Inanspruchnahme von geringem Interesse (z. B. Randstreifen an Alleen in MV) bis zu kompletter Ausschöpfung der Mittel (Streuobstbäume in BY).

Wegen maßgeblicher Unsicherheiten hinsichtlich der EU-regelkonformen Umsetzung (insbesondere Projektauswahlverfahren gemäß Art. 49 der ELER-Verordnung) sind die investiven Maßnahmen in allen EPLR mit Verzögerung gestartet und lägen in der Inanspruchnahme meist hinter den Erwartungen zurück. Alle Interviewpartnerinnen und -partner gingen davon aus, dass sich die Nachfrage zeitnah noch deutlich steigern würde. Darüber hinaus seien Verzögerungen beim Start von Maßnahmen festzustellen, die entweder stark überarbeitet oder neu eingeführt wurden (z. B. Fließgewässer- und Seenentwicklung in NI).

Aus einem Bundesland wird gemeldet, dass die Umsetzung und Inanspruchnahme der Waldmaßnahmen deutlich hinter den Planungen zurückläge. Mehr zu den Hintergründen wird in Kapitel 4.5.8 erläutert.

4.5.3.1 Inanspruchnahme von Flächenmaßnahmen

Zentraler Faktor für die Akzeptanz von Vertragsnaturschutzmaßnahmen durch die Landbewirtschaftler sei die Prämienhöhe im Vergleich zu alternativen Flächennutzungen. Würden hohe, attraktive Prämien gezahlt, seien auch das Interesse an den Maßnahmen und die Beteiligung entsprechend hoch. Gelegentlich spiele aber auch die Imageverbesserung bei in der öffentlichen Wahrnehmung beliebten Maßnahmen, wie z.B. Blühstreifen, eine Rolle.

Neben der absoluten Prämienhöhe sei aber auch die Relation zu den Prämien anderer Maßnahmen von Bedeutung. Es sei schwierig, Landbewirtschaftende zur Teilnahme an anspruchsvollen Maßnahmen zu bewegen, wenn der Landwirtschaftsbereich gut dotierte und einfacher umzusetzende Konkurrenzangebote mache, die aber nicht die notwendige Biodiversitätswirkung und naturschutzfachliche Zielgenauigkeit entfalten. Dies ist zwar ein auf Landesebene zu lösendes Problem, jedoch kann sich hier – wie bereits mehrfach dargelegt – der Naturschutz aufgrund seiner schwachen Stellung meist nicht durchsetzen. Dies auch, weil naturschutzfachlich anspruchsvolle Angebote für den Landeshaushalt teuer sind, und der Kofinanzierungssatz durch die EU nach oben begrenzt ist⁴¹. Eine Lösungsmöglichkeit könnte sein, die Förderhöchstsätze für FFH-LRT deutlich zu erhöhen.

Streifenmaßnahmen seien eigentlich eine geeignete Maßnahmenform, um auf dem Acker in AUKM einzusteigen, jedoch könnten leichter zu erfüllende Greening-Bedingungen die Teilnahme an Streifenmaßnahmen unattraktiv machen. Der erstmalige Einstieg erfordere einen hohen Antragsaufwand, dafür sei die Fördersumme auch bei hohen Hektarprämien relativ gering. Wegen deutlich höherer Kontrolldichte (Stichprobe 5 % bei AUKM anstatt 1 % bei CC oder Greening) und daraus eventuell folgenden Sanktionen auch bei unabsichtlichen, geringfügigen Verstößen (z. B. Flächengröße) scheuten Betriebe vor der Teilnahme zurück.

Die übervorsichtige Interpretation und Anwendung von EU-Vorschriften durch die Zahlstellen (in der fachlichen Diskussion hat sich der Begriff „goldplated“ festgesetzt) führe oft dazu, dass naturschutzfachlich wertvolle, sehr extensive Standorte nicht mit AUKM erreicht werden können. Obwohl das EU-Regelwerk es zulässt, dass AUKM auch auf Flächen, die nicht für Direktzahlungen beihilfeberechtigt sind, angeboten werden können⁴², existiert in einem Bundesland die Vorgabe, dass eine Fläche, die aus der Betriebsprämie herausfällt auch gleichzeitig aus der Berechtigung zu AUKM herausfällt. Die strenge Anwendung der Kontrollvorgaben bei anspruchsvollen spezifischen Vertragsvarianten (die häufig fast ausschließlich auf FFH-LRT ausgerichtet sind) habe zur Folge, dass zum einen fast ausschließlich risikofreudige Landbewirtschaftende an den Maßnahmen teilnähmen oder zum anderen die

⁴¹ Höchstfördersätze siehe Anhang II der ELER-Verordnung.

⁴² Nach Art. 28, Abs. 2 der ELER-Verordnung sind die berechtigten Landwirtschaftsflächen von den Mitgliedstaaten zu bestimmen. Landwirtschaftsflächen im engeren Sinne – entsprechend Art. 2 der ELER-Verordnung gehören nur „unter anderem“ dazu. Auch sind Zahlungen an Landnutzer, die nicht Landwirte sind, möglich.

Umsetzung von Natura 2000 wegen der unkomplizierteren Förderung aus Landesmitteln erfolge und damit die rechtsgültig niedergelegte EU-Beteiligung an der Umsetzung von Natura 2000 entfällt (vgl. Kapitel 2). Hierbei ist auch anzumerken, dass zu anspruchsvolle Vorgaben aus den beteiligten Fachbehörden manchmal zu kaum noch praktikablen Maßnahmenausgestaltungen führen (z. B. Zerschneidung von Flächen, Einbeziehung nur von geschützten Teilflächen oder von Einzelflächen und nicht Feldblöcken in die Verträge).

Diese Problematik wird anhand folgendem, in einem Interview so geschilderten Beispiel verdeutlicht:

- Bei einer Maßnahme für jährlich wechselnde Blühflächen habe eine Verschärfung durch die EU-Kommission für Verstimmung bei Landwirtinnen, Landwirten und Verwaltung gesorgt. Bei der Programmgenehmigung habe die EU-Kommission im Jahr 2015 einen Korridor für jährliche Abweichungen von der ursprünglich beantragten/genehmigten Fläche im Umfang von minus 30 % bis plus 50 % akzeptiert um den Landbewirtschaftenden die notwendige Flexibilität in der Anbauplanung zu geben. Bei einem EU-Audit nur ein Jahr später wurde diese Regelung durch Kontrollen als zu großzügig eingestuft und in Folge von der EU-Kommission wieder rückgängig gemacht. Ein derartiges Vorgehen schaffe bei den Landbewirtschaftenden kein Vertrauen, sich auf mehrjährige Verpflichtungen im Rahmen von AUKM einzulassen. Aus naturschutzfachlicher Sicht sei die Einschränkung der Möglichkeit, mehr Blühflächen als zunächst geplant anzulegen auch nicht nachvollziehbar.

Hier wird auch ein grundsätzliches Problem der EU-Kommission deutlich, da zwei unterschiedliche Abteilungen für die Genehmigung der Programme bzw. deren Überprüfung verantwortlich sind. Es ist eine bessere Abstimmung dringend erforderlich, sodass die in der Programmenehmigung enthaltenen komplexen Sachverhalte auch im Bereich des Audits akzeptiert werden. Naturschutzfachlich anspruchsvolle Maßnahmen sind oftmals recht komplex und flexibel gestaltet, was aber zu großen Problemen bei der Kontrollierbarkeit führen kann.

Da auf europäischer Ebene keine Entschädigungsregelung für großflächige landwirtschaftliche Schäden durch Rastvögel existiere, müssten derzeit Ausgleichsmaßnahmen als AUKM ausgestaltet werden. Dies würde in den betroffenen Bundesländern erhebliche finanzielle Mittel binden, die dann für AUKM in FFH-LRT fehlen.

Als weiterer wichtiger Faktor für die Inanspruchnahme von biodiversitätsrelevanten AUKM wurde von den Interviewpartnerinnen und -partnern eine engagierte und qualifizierte Naturschutzberatung und -begleitung bei der Teilnahme an und bei der passgenauen Ausgestaltung von Maßnahmen geschildert. Dort, wo sie stattfände, stiegen die Antragszahlen, auch skeptische und zurückhaltende Landbewirtschaftende seien für Verträge zu gewinnen und die Fehlerquote im Vertragsverlauf sinke erheblich. Dies könne jedoch nur durch eine entsprechende naturschutzspezifische Ausrichtung der Beratung und angemessene Personalausstattung erreicht werden. Die übliche Landwirtschaftsberatung könne diesen Part aufgrund fehlender spezifischer Kenntnisse in aller Regel nicht abdecken, es wurde sogar von

Fällen berichtet, wo die Landwirtschaftsberatung gegen den Abschluss von Naturschutzverträgen beraten habe.

4.5.3.2 Inanspruchnahme von investiven Maßnahmen

Probleme bei der Umsetzung investiver Naturschutzmaßnahmen bereiten (in unterschiedlicher Intensität) die Vorgaben zu den Projektauswahlverfahren, die die Projektauswahl zwar gerechter, aber sehr viel schwerfälliger machen. Je nach Personalausstattung der Bewilligungsbehörden werden in den Bundesländern unterschiedlich häufig Antrags- und Bewilligungsrunden durchgeführt, manchmal vier Mal, manchmal nur einmal pro Jahr, was bei Antragstellenden auch für kleine Projekte zu Wartezeiten auf die Bewilligung von fast einem Jahr führen kann.

Ein genanntes Problem für kleine Projektträger ist auch die erforderliche Vorfinanzierung von Projekten aufgrund des Erstattungsprinzips. Häufig bekämen sie hierfür von den Banken nicht den erforderlichen Kreditrahmen genehmigt. Die Bewilligungsbehörden seien häufig überlastet, sodass mehrere Mittelabrufe im Jahr oft nicht bewältigt werden könnten und sich die Auszahlung der Mittel aufgrund der vorher erforderlichen umfangreichen Kontrollen dramatisch verzögern könnten.

Probleme mache auch die strenge Überwachung der Vergaberegeln. Während die Landeshaushaltsordnungen sich auf Rückforderungen der Mittel im Fehlerfall beschränken, führten die Sanktionsregeln der EU (EU-Kommission 2013a) nicht nur zu Rückforderungen, sondern erfordern darüberhinausgehende Sanktionen.

Aus diesen Gründen würden durch entsprechende Richtliniengestaltungen (z. B. Bagatellgrenzen, Einschränkung des Kreises der möglichen Begünstigten) häufig größere verwaltungswirtschaftliche Projekte und potentere Projektträger angestrebt. Dies kann zu einer so großen Einschränkung des Kreises der Projektträger führen, dass nur noch sehr wenige Anträge gestellt würden. Die Antragstellung für die gewollten größeren, komplexen Projekte könnte dann so aufwendig werden, dass auch Behörden z. T. keine Personalkapazitäten mehr haben, um Anträge zu stellen.

Ein Hemmnis für die erfolgreiche Umsetzung investiver Maßnahmen sind auch die Beschränkungen der EU beim Flächenankauf (s. auch Kapitel 4.5.2.2). Gerade bei einer erfolgreichen Fließgewässerrenaturierung ist der erste und wirksamste Schritt, dem Gewässer mehr Raum zu geben und einen Auenbereich zu gestalten. Dies kann aber nicht erfolgreich bewältigt werden, wenn nur 10 % der Projektkosten für Flächenankauf ausgegeben werden können.

4.5.4 Probleme bei der Umsetzung der EPLR

4.5.4.1 Flächenmaßnahmen

Wie bereits in Kapitel 4.5.2 angesprochen, ist ein zentrales Problem bei der Ausgestaltung wie bei der Umsetzung von AUKM als Vertragsnaturschutzmaßnahmen die Kontrollierbarkeit von Auflagen. Diese Vorgabe spielte bereits im Vorfeld der EPLR-Aufstellung eine große Rolle (EU-Kommission 2013b) und wurde auch intensiv von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der EU-Kommission an die nationalen Behörden kommuniziert.

Ein weiteres, daraus folgendes Problem sei die Vielzahl der Kontrollebenen und Kontrollen sowie die stetig ansteigenden Anforderungen, da die Auflagen zum jeweils optimalen Zeitpunkt kontrolliert werden sollten. Und je spezifischer und flexibler eine Naturschutzmaßnahme ausgerichtet sei, umso mehr kontrollpflichtige Tatbestände ergäben sich. Die Kontrollen müssten aufgrund der EU-Vorgaben zum jeweiligen Termin der Auflage erfolgen. Dadurch müssten alle Kriterien – zur Not einzeln – überprüft werden, was zu einem deutlichen Mehraufwand auf Seiten der Verwaltung und der Landbewirtschaftenden durch viele Kontrolltermine führe. Früher (EU-Förderperioden vor 2015) gab es nur einen Kontrolltermin, der so gewählt werden musste, dass möglichst viele Auflagen – v. a. bei unterschiedlichen Maßnahmen im Betrieb – überprüft werden konnten. Wichtig wäre daher, die Kontrollen wieder stärker bündeln zu können.

Dazu kommt, dass die Vielzahl der Prüfinstanzen (EU, Ministerium, Fachbehörde) für einen Zuwendungsempfänger zu viel sei. Die EU erkenne aktuell keine Kontrollergebnisse von anderen Prüfinstanzen an, sodass teilweise ein und derselbe Zuwendungsempfänger binnen kürzester Zeit inhaltlich gleich oder ähnlich kontrolliert werde. Dies bände auch erhebliche Personalressourcen in den Verwaltungen. Ein Gesprächspartner fasste es in die Worte „*Die Ämter kontrollieren sich derzeit zu Tode*“. Dabei gerieten die naturschutzfachlichen Ziele und Ergebnisse in den Hintergrund.

Überdenkenswert seien auch die umfassenden Dokumentationspflichten für die Landbewirtschaftenden durch Maßnahme- bzw. Weidetagebücher. Sanktionen bei Fehlverhalten richteten sich nach Ausmaß, Schwere und Dauer des Verstoßes. Aus Sicht der Interviewpartnerinnen und -partner müsste auf jeden Fall die Sanktion bei Wiederholung aus dem EU-Recht genommen werden, da diese zu kompliziert beschrieben sei. Problematisch sei auch, dass bei den Sanktionsregeln inzwischen Bagatellgrenzen weggefallen sind und bei Wiederholungen des gleichen Vergehens höhere Strafen drohen.

Von unseren Gesprächspartnerinnen und -partnern wurde zudem wiederholt kritisiert, dass die Übertragung grundlegender EU-Bestimmungen für landwirtschaftliche Flächen in der GAP für spezifische Naturschutzmaßnahmen wie auch für Waldflächen nicht praktikabel sei. Das betrifft v. a. folgende Problemstellungen:

- Definition von Grünland: Gerade bei Kontrollen auf naturschutzfachlich besonders wertvollen, extensiven Flächen (auf denen Landschaftselemente eine eigene Dynamik besitzen, mal einen größeren, mal einen kleineren Umfang aufweisen oder ihren Platz wechseln) gäbe es bei Kontrollen immer wieder Fehlerfeststellungen, Abzüge und Sanktionen. Hier bestehe dringender Bedarf zur Erweiterung der Definition von Grünland. Es sei widersinnig, dass der Naturschutz Naturschutzflächen entwickle, sie aber als Dauergrünland deklarieren müsse, um die Prämienberechtigung für Direktzahlungen zu erhalten. Eine Lösungsmöglichkeit könnte sein, eine eigene Kategorie für Naturschutz-, Biotop- oder umweltsensibles Grünland einzuführen.
- Während in früheren EU-Förderperioden die Toleranzen für Flächenabweichungen größer waren, werde dies nun sehr eng gehandhabt und sei mit einem hohen Sanktionsrisiko verbunden. Dazu wurde in Kapitel 4.5.3.1 ein konkreter Fall dargestellt.

Hier wäre im Sinne der Verwaltungsentlastung wie auch der „Kundenfreundlichkeit“ eine deutliche Entschärfung der Sanktionsregeln notwendig.

Wünschenswert wären auch Schulungen der Kontrolleure und der verstärkte Austausch von Prüfern untereinander, um eine einheitlichere und naturschutzfreundlichere Praxis zu erreichen.

Wie bereits erwähnt, können in der aktuellen EU-Förderperiode auch auf Flächen, die nicht landwirtschaftliche Flächen im Sinne der 1. Säule der GAP sind, AUKM durchgeführt werden. Dies führt aber dazu, dass bei der Prämienkalkulation die zu 100 % aus der 1. Säule der GAP finanzierte Basisprämie entfällt und die gesamte Prämienhöhe aus dem Naturschutzhaushalt finanziert werden muss. Bei der Teilfinanzierung durch die EU gelten dann die Höchstgrenzen der ELER-Verordnung, sodass der Naturschutzhaushalt eines Bundeslandes überproportional belastet wird. Wünschenswert sei hier eine höhere Kofinanzierung durch die EU.

Wie in Kapitel 4.5.2.2 bereits erläutert, stieg die EU-Kommission (GD Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung) in dieser Förderperiode inhaltlich extrem tief in die Maßnahmenausgestaltung und Berechnung der Prämien ein. Für anspruchsvolle Naturschutzmaßnahmen war dann die Berechnung der Prämien sehr komplex und stellte einen enormen Mehraufwand für die betroffenen Verwaltungen dar. Laut EU-Regelungen dürfe nur Mehraufwand und entsprechender Ertragsausfall gefördert werden (ELER-Verordnung, Art. 28, Abs. 6 bzw. Anhang II). Hierdurch sei aber die Höherwertigkeit des Naturschutzes nur sehr schwer abzubilden. Eine Anreizkomponente wäre nötig, da man einerseits mit den Standardberechnungen bei einigen (sehr extensiven) Naturschutzmaßnahmen sogar auf einen negativen Prämienbetrag käme, andererseits (am Beispiel des Wiesenbrüterschutzes) müssten aber bestimmte Prämienhöhen (von etwa 600 €/ha) erreicht werden, um rentabel zu sein und von den Landwirten akzeptiert zu werden. Diese Diskrepanz beeinflusse die Maßnahmenausgestaltung und erschwere diese enorm.

Für Flächen, die von der Nutzungsaufgabe bedroht seien, seien AUKM nur begrenzt geeignet. Hier wären weitere Maßnahmenangebote notwendig. Vor einem Vertragsabschluss müssten die Flächeneigentümer oft erst ausfindig gemacht werden. Für solche Fälle müssten auf jeden Fall ergänzend investive Maßnahmen angeboten werden.

Auch angesichts des Personal mangels in den Naturschutzverwaltungen wären Natura 2000-Manager, die die Umsetzung der Natura 2000-Managementpläne bzw. den guten Erhaltungszustand sicherstellten wünschenswert. Diese sollten ebenfalls über die investive ELER-Förderung finanzierbar sein.

Insgesamt wird von den Naturschutzfachleuten mehr Flexibilität bei der Vertragsausgestaltung und -umsetzung gefordert. Dabei wird insbesondere die von der EU geforderte Mindestlaufzeit von 5 Jahren für AUKM-Verträge als Problem angesehen. Eine Flexibilisierung bei der Laufzeit würde AUKM auch auf Flächen zulassen, für die nur noch für kürzere Zeiträume Pachtverträge bestehen. Weiterhin könnte ein Maßnahmenwechsel innerhalb einer Förderperiode zugelassen werden, um mitten in der Förderperiode erneut eingegangene Verpflichtungen über 5 Jahre zu vermeiden, welche dann über die aktuelle Förderperiode hinausgehen. Zudem wird eine stärkere Ergebnisorientierung der Förderung befürwortet.

4.5.4.2 Investive Maßnahmen

Die von der EU verpflichtend gemachten Auswahlkriterien werden von den Gesprächspartnern nicht grundsätzlich als Problem angesehen, die Stichtage für die Auswahlrunden bergen jedoch Konfliktpotential. In früheren Förderperioden war eine kontinuierliche Projektbewilligung möglich: jeder Antrag, der die Mindestpunktzahl erreicht hat, wurde bewilligt. Das ist jetzt nicht mehr möglich. Das jetzige System ist zwar gerechter, aber auch umständlicher, was dazu führt, dass es lange dauern kann, bis Anträge bewilligt werden können. Nach einem Antragsstichtag entstünden dann Arbeitsspitzen, die von der Verwaltung nur schwer bewältigt werden könnten.

Kleinere Projektträger mit ehrenamtlichem Personal hätten meist folgende Probleme:

- mit dem Vergaberecht, weil sich bei Fehlern in Vergabeverfahren erhebliche finanzielle Risiken mit u. U. 100 % Kürzung oder Rückforderung der Mittel ergeben können,
- mit dem Erstattungsprinzip, d. h. sie müssen das Projekt vorfinanzieren, bekommen von den Banken häufig keine Kredite und aufgrund der Überlastung der Bewilligungsstellen auch die Mittel nicht zügig ausgezahlt oder
- damit, dass ehrenamtliche Arbeit bei Antragstellung und in der Projektdurchführung nicht bezahlt wird und nicht als Eigenanteil angerechnet werden kann.

Aus diesen Gründen werden durch entsprechende Richtliniengestaltung häufig größere verwaltungsökonomische Projekte und potente Projektträger angestrebt. Dies entspricht auch den oftmals mündlich geäußerten Empfehlungen der Mitarbeiter der EU-Kommission. Das kann jedoch zur Folge haben, dass deutlich weniger Anträge eingereicht und in Folge dessen die ELER-Mittel nicht abgerufen werden. Eine Förderung kleinerer Projekte aus Landesmitteln erfordert aber wiederum eine eigene Landesrichtlinie, die der EU zur beihilferechtlichen Prüfung vorgelegt werden muss und weiteren Verwaltungsaufwand auslöst. Eine Lösungsmöglichkeit könnte aus Sicht unserer Interviewpartner ein Kleinprojektefonds innerhalb der ELER-Förderung sein, der vereinfachte Verfahren für die Bewilligung vorsieht.

Ein weiteres Problem, welches bei der Projektförderung häufig auftritt ist, dass die Vergaberegeln, das Haushaltsrecht und das Sanktionsrecht der Bundesländer und der EU unterschiedlich sind und sich hierdurch Unsicherheiten für Projektträger aber auch bei den Entscheidungen der Verwaltungen ergeben können. Hier wären klarere und einheitlichere Regeln notwendig.

4.5.5 Änderungen der EPLR in der laufenden Förderperiode 2014-2020 und ihre Bestimmungsgründe

Lediglich in einem Bundesland (TH) wurde als Reaktion auf die gute Inanspruchnahme von Naturschutzmaßnahmen das ELER-Budget während der laufenden Förderperiode deutlich aufgestockt. In BY wurden zusätzliche Landesmittel im Rahmen von Top-Ups bereitgestellt. In den anderen Bundesländern wurden über Änderungsanträge u. a. folgende inhaltliche Anpassungen der biodiversitätsrelevanten Maßnahmen vorgenommen:

- in TH wurde auf Wunsch des Naturschutzes die Teilmaßnahme Umwandlung von Acker in Grünland ergänzt. Sie wird vom Naturschutz fachlich begleitet und ist auf eine

- Fachkulisse orientiert (Überschwemmungsgebiete, Wiesenbrütergebiete, Grünes Band).
- In NI wurden zum einen Verwaltungskostenpauschalen im Rahmen der Beratungs-Förderrichtlinie eingeführt, zum anderen die Förderfähigkeit von Sachleistungen im Hochwasserschutz. Aktuell ist die Einführung einer neuen Flächenmaßnahme zur Förderung der Stoppelbrache beantragt.
 - In MV ist eine redaktionelle Änderung um akzeptanzfördernde Maßnahmen für den Artenschutz (Biber) aufgrund der erheblichen Konflikte zwischen Landwirtschaft und Artenschutz aufgenommen worden.
 - ST wurde von der EU-Kommission gedrängt, im 1. Änderungsantrag 100 % der investiven Projektkosten für Flächenankauf wieder zurückzunehmen. Jetzt gilt die Regelung, dass der Flächenankauf max. 10 % der Kosten eines Projektes ausmachen darf, was die Möglichkeiten der investiven Maßnahme deutlich einschränkt.
 - In RP wurden eine Ausnahmegenehmigung für die lokale Anwendung von Pflanzenschutzmitteln im Einzelfall zur Bekämpfung von Herbstzeitlosen und dem Jakobskreuzkraut geschaffen. Außerdem wurde ein Zusatzmodul im Vertragsnaturschutz auf Grünland eingeführt, wobei es um die Anlage von vertikalen Strukturen/Brachen für den Wiesenbrüterschutz geht.
 - Im SL wurde die Prämie für den Natura 2000-Ausgleich von 148 €/ha auf 250 €/ha erhöht, um sie im Vergleich zu den AUKM (keine Kombination möglich) attraktiver zu machen. Außerdem wurden die investiven Naturschutzmaßnahmen wegen der zu erwartenden geringen Nachfrage aus dem EPLR genommen und in Landesfinanzierung übergeführt. Die ELER-Mittel wurden in die neu ins EPLR aufgenommene Maßnahme „Investitionen zur Stärkung des ökologischen Wertes der Waldökosysteme“ übertragen, um den dort bestehenden Bedarf zu decken.
 - In BW wurde die naturnahe Gewässerentwicklung aus dem EPLR genommen.

Bisher angedachte oder geplante Programmänderungen in dieser Förderperiode bewegen sich im Rahmen der bisher durchgeführten Änderungen.

4.5.6 Probleme hinsichtlich der Bedarfsdeckung

Im Großen und Ganzen bestätigten die Gesprächspartner, dass die ELER-Verordnung für fast alle zur Förderung der Biodiversität notwendigen Maßnahmen Möglichkeiten bietet. Jedoch seien sie oft sehr schwer aufzufinden bzw. nicht sichtbar oder gebündelt in den zahlreichen Artikeln enthalten. Es sei oft mühsam der richtige Ort für die jeweilige Programmierung herauszufinden (z. B. naturschutzfachlich sinnvolle Zuordnung von (Teil-)Maßnahmen zu Zielflächen). Dies träfe insbesondere auf begleitende Maßnahmen wie Beratung, Monitoring, Dauermanagement (Problem der Definition von Dauergrünland) zu. Maßgebliche Lücken gibt es bei der Finanzierung von ausschließlichen Pflegemaßnahmen – auch z. B. Erstpflegemaßnahmen um aufgegebene Flächen wieder in die landwirtschaftliche Nutzung aufzunehmen – und bei der Finanzierung von Personal für Naturschutzberatung oder die Umsetzung von Natura 2000-Managementplänen. Grundproblem sei, dass die Regeln der ELER-Verordnung für den landwirtschaftlichen Bereich gemacht und für den Naturschutz nicht passend seien oder nur auf Umwegen passend gemacht werden könnten. Überproportional

wirkt sich dies bei naturschutzfachlich besonders wertvollen Extremstandorten aus, sofern keine Flächeneigentümer feststellbar sind oder sich keine Landwirte für die Bewirtschaftung finden. Als schwierig wird auch die Gestaltung von spezifischen Artenschutzmaßnahmen im Rahmen der ELER-Verordnung angesehen, insbesondere für solche Arten, die nicht auf eine land- oder forstwirtschaftliche Nutzung angewiesen sind.

Für die investiven Naturschutzmaßnahmen wird zukünftig wieder ein „Universalartikel“ wie der Art. 57 in der ELER-Verordnung der Förderperiode 2007-2013 gewünscht, unter dem alle notwendigen Inhalte programmiert werden könnten. Die Aufteilung dieser Inhalte in der aktuell gültigen ELER-Verordnung auf die Artikel 17 und 20, z. T. auch 35 hat durch Unsicherheiten über die Konsequenzen der Wahl des jeweiligen Artikels die Programmierung von investiven Naturschutzmaßnahmen deutlich erschwert.

In mehreren Bundesländern hat es während der Programmaufstellung aufwendige Umprogrammierungen gegeben. Zudem wurde durch diese Aufteilung die Flexibilität für Umschichtungen und damit die Reaktionsmöglichkeit auf die Inanspruchnahme deutlich eingeschränkt.

Als problematisch wurde auch angesehen, dass LRT der Gewässer nicht durch den ELER erreicht werden. Hier ist der Wunsch der Gesprächspartner, dass die anderen Fonds, insbesondere der EMFF und der EFRE wieder mehr für Natura 2000 geöffnet werden, wie es in der letzten EU-Förderperiode der Fall war. Dort war in allen Fonds-Verordnungen die Verfügbarkeit für Natura 2000 festgelegt.

Inwieweit mit ELER-geförderten Maßnahmen die Lebensraumtypen der FFH-Richtlinie generell erreicht werden (können), wird in einem eigenen Kapitel 3.2 dieses Berichts ausgeführt.

Sehr deutlich wurde von fast allen Gesprächspartnern geäußert, dass die zur Verfügung stehenden ELER-Mittel bei weitem nicht für die Umsetzung von Natura 2000 ausreichen würden. Da die Gesprächspartner spontan keine konkreten Zahlen angeben konnten, sei für genaue Zahlen auf eine vom BfN veröffentlichte Schätzung verwiesen, die auf eigens in Auftrag gegebenen Berechnungen des BfN sowie auf Abfragen der Bundesländer seitens des BMUB basiert. Danach decken die in Deutschland zur Verfügung stehenden Mittel den Finanzbedarf für den Naturschutz nicht einmal zur Hälfte ab. Jährlich werden in Deutschland mindestens 1,4 Mrd. € alleine zur Umsetzung der EU-Naturschutzrichtlinien an Land benötigt (ohne den Meeresnaturschutz). Dem stehen derzeit Fördermittel von geschätzt rund 540 Mio. € gegenüber (BMUB 2017). Wie in Kapitel 3.1 dieses Berichts ausgeführt trägt der ELER dazu 324 Mio. € bei, die übrigen Mittel kommen aus dem EFRE, dem EMFF und LIFE sowie der erforderlichen nationalen Kofinanzierung und weitere Ergänzungen von Bund, Ländern und Stiftungen. Daraus folgt, dass insgesamt nur etwa 38 % des Finanzmittelbedarfs gedeckt sind (BMUB 2017).

Aus einem Bundesland wird zum Vergleich gemeldet, dass lediglich 25 % des Grünlands und 0,3-0,4 % des Ackerlands von biodiversitätsrelevanten Fördermaßnahmen im Sinne der hier vorgelegten Studie erreicht werden. Aus einem anderen Bundesland wird mitgeteilt, dass mit dem Vertragsnaturschutzprogramm lediglich 2 % der LF erreicht wird, wobei mindestens 6 % wünschenswert wären, um wirklich etwas für die FFH-LRT erreichen zu können.

In BY sind die ELER-Mittel für den Naturschutz auf knapp 13 % des gesamten Mittelvolumens begrenzt. Dies zeigt erneut, dass sich der Naturschutz im Verteilungskampf nur sehr schwer durchsetzen kann. Für die nächste EU-Förderperiode müssen wirksame Mechanismen gefunden werden, um eine annähernd ausreichende Finanzierung sicherzustellen.

4.5.7 Befunde und Bestimmungsgründe zur Naturschutzförderung außerhalb der EPLR

Außer den Ländern Hessen, welches den Naturschutz ausschließlich über das Landesprogramm HALM fördert und Hamburg, welches ganz aus der ELER-Förderung ausgestiegen ist, nutzen alle Bundesländer den ELER als zentrales Instrument zur Förderung biodiversitätsrelevanter Maßnahmen. Im Vordergrund stehen die AUKM, die für den Vertragsnaturschutz genutzt werden. Hier zeigt sich jedoch, dass gerade die naturschutzfachlich wertvollen Extremstandorte und FFH-LRT sowie die dafür notwendigen Maßnahmen oft nicht in das Fördergerüst des ELER einzupassen sind und daher über Landesmaßnahmen finanziert werden müssen, z. B. die Handmähd, Flächen, die keine landwirtschaftlichen Flächen im Sinne der 1. Säule der GAP sind, tiefgreifende Biotopumgestaltungen wie z. B. die Wiedervernässung von Flächen, Gelegeschutzmaßnahmen für Wiesenbrüter etc. Dies trifft auch für spezifische Artenschutzmaßnahmen (Hamster, Bodenbrüter) sowie für Beweidungsprojekte zu. Außerdem erfolgen außerhalb des ELER auch vereinzelt Verbände- und Naturparkförderungen (Personal- und Sachkosten) sowie die Förderung von Informations- oder Kompetenzzentren. Die neuen oder kleinen Bundesländer haben für Naturschutzmaßnahmen über den Landeshaushalt i. d. R. nur sehr wenig finanzielle Spielräume im einstelligen Millionenbereich pro Jahr für Naturschutzmaßnahmen zur Verfügung. Daher werden dort nur sehr kleine und spezifische Maßnahmen landesfinanziert, die nicht oder nur mit sehr großem Aufwand über den ELER förderbar wären (z. B. die Handmähd von Orchideenwiesen) oder sie unterbleiben ganz, was dem guten Erhaltungszustand von FFH-LRT nicht zuträglich ist.

„Reichere“ Bundesländer mit mehr finanziellem Spielraum führen bestimmte Maßnahmentypen über die Landesförderung durch. Z. B. finanziert BY so die Landespflege- und Naturpark Richtlinie, die den investiven Naturschutz umfasst sowie alles weitere, was nicht flächenbezogen ist (Planungen, Beratung, Erholung, Entbuschungen, etc.). Grund für die Herausnahme aus der ELER-Förderung war v. a. die mangelnde Praktikabilität des vorgeschriebenen Auswahlverfahrens.

Die Öffnung der GAK zunächst um die investive Naturschutzförderung hat in diesem Bereich zu einer Erweiterung der Möglichkeiten beigetragen und in einigen Bundesländer aber auch dazu geführt, die investiven Maßnahmen aus dem ELER herauszunehmen (z. B. BB und SL). Als attraktiv wird hier das wesentlich einfachere Regelwerk angesehen. Andere Bundesländer sehen die GAK-Förderung eher als Ergänzung. NI nutzt parallel beide Möglichkeiten, wobei bei der GAK-Förderung erleichterte Bedingungen und geringere Bagatellgrenzen angewandt werden. Eine Kombination von ELER-, GAK- und Landesförderung findet aufgrund der Komplexität der Regelwerke nirgendwo statt. Es gibt nur die Kombinationen von ELER- und Landesmitteln sowie GAK- und Landesmittel.

Der Ausgleich von Schäden, die durch im Rahmen von Natura 2000 geschützte Arten entstehen (z. B. Wolf) geschieht über Landesmaßnahmen. Derzeit fehlen hier Fördermöglichkeiten im

ELER, die in Zukunft geschaffen werden sollten. Dabei sei im Sinne der Betroffenen auf eine Ausgestaltung zu achten, die schnelle und unbürokratische Schadensregulierung erlaubt.

Eine Förderung der Biodiversität im Wald erfolgt trotz ELER-Möglichkeiten fast ausschließlich aus Landesmitteln. Ebenso wird – wenn sie überhaupt angeboten wird – Naturschutzberatung nur in Ausnahmefällen über den ELER gefördert. Diesen beiden Problembereichen sind die nächsten Kapitel gewidmet.

4.5.8 Ergebnisse zur Förderung von Biodiversität im Wald

Obwohl die Förderung der Biodiversität in Art. 21 der ELER-Verordnung nicht explizit angesprochen wird, haben vier Bundesländer (BW, NW, SN, TH) den Weg beschritten, hierüber biodiversitätsrelevante Maßnahmen im Wald als Form investiver Förderungen zu programmieren. Diese umfassen im Wesentlichen die Anlage und Verbesserung von Waldbiotopen und Lebensstätten gefährdeter Arten, die Erhaltung und den Umbau von Waldstrukturen, die Erhaltung und Verbesserung von Feuchtgebieten, Fließ und Stillgewässern im Wald sowie zum Teil die Gestaltung von Waldrändern. Da es sich meist um kleine Projekte (z. B. Totholzbäume, Fledermausquartiere) handeln dürfte, wird beklagt, dass die Maßnahmen wenig Anklang finden. Die Anreizwirkung sei zu gering bzw. die bürokratischen Hürden (Antragstellung, Einhaltung des Vergaberechts) werden als zu hoch wahrgenommen. Maßnahmen, die zur besseren Inanspruchnahme ergriffen wurden, sind bessere Information, die Möglichkeit, Sammelanträge über Forstbetriebsgemeinschaften zu stellen und Eigenleistungen als Kofinanzierung anzuerkennen.

Um die LRT des Waldes großflächig aufzuwerten, ist ein höherer Alt- und Totholzanteil anzustreben. Dies ist am besten umzusetzen, indem in einem größeren Areal einzelne Bäume für den langfristigen Verbleib am jeweiligen Standort abgekauft, markiert und bis zum Absterben und Zerfall im Bestand belassen werden. Das hierfür vorgesehene Instrument der ELER-Verordnung ist Art. 34 „Waldumwelt- und Klimadienstleistungen und Erhaltung der Wälder“. Auf dieser Basis haben aber nur sehr wenige Bundesländer biodiversitätsrelevante Maßnahmen im Wald programmiert. Wenn sie überhaupt angeboten werden, werden sie wegen der nicht vorhandenen Praktikabilität des EU-Regelwerkes fast immer aus Landesmitteln finanziert. Zentrales Problem ist, dass die in der ELER-Verordnung verankerten Waldumweltmaßnahmen als Flächenmaßnahmen (wie AUKM) ausgestaltet sind, was aus den nachfolgend dargestellten Gründen nicht passend ist. Hier hat eine starre Übertragung der Mechanismen für den Acker auf den Wald stattgefunden, die so nicht sinnvoll umsetzbar ist.

- Im Wald sind genaue Flächenangaben nicht umsetzbar, die Eigentumsgrenzen in einem LRT sind über GPS durch die Baumkronen hindurch sehr schwer aufzufinden. Das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) ist daher nicht anwendbar und die Gefahr von Flächenabweichungen und daraus folgenden Sanktionen groß.
- Die von der EU finanzierte Vertragslaufzeit von 5 Jahren ist für Waldmaßnahmen unrealistisch. Notwendig wären deutlich längere Vertragslaufzeiten, die dann aber über die Förderperiode hinausreichen würden. Damit wäre die langfristige Finanzierung ungeklärt.

- Antragsverfahren sind für Privatwaldbesitzer mit wenigen Hektaren Wald sowie für Kommunen deutlich zu aufwendig und stehen in keiner Relation zu den gezahlten Beträgen.
- Zudem unterfallen Waldbesitzer – sofern sie auch noch einen landwirtschaftlichen Betrieb haben – mit ihrem gesamten Betrieb unter die Cross Compliance-Regeln und -Sanktionsrisiken und zudem unter die höhere Kontrolldichte der Flächenmaßnahmen, was viele Interessenten von der Antragstellung abhält.

Ein gelungenes Beispiel für die Nutzung des Art. 34 ist die Maßnahme Waldumwelt- und Klimadienstleistungen in ST, die weitgehend als investive Maßnahme ausgestaltet ist. Über die Inanspruchnahme und den Erfolg der Maßnahme kann jedoch derzeit noch keine belastbare Aussage getroffen werden, da die Maßnahme nach Aussage der Maßnahmeverantwortlichen erst seit Kurzem angeboten wird.

Auch der Weg über die Landesförderung von Biotopbäumen ist sehr eng begrenzt: Ein Bundesland berichtet, dass ihm beim Versuch des Einholens einer beihilferechtlichen Genehmigung von der EU-Kommission deutlich gemacht wurde, dass dies nur als Flächenmaßnahme umzusetzen ist. Biotopbäume stehen zu lassen sei keine Investition, sondern eine Flächenmaßnahme. In der letzten Förderperiode war dies über das Abkaufen der Bäume und entsprechenden einmaligen Zahlungen geregelt. In einem anderen Bundesland wurde ebenfalls von der EU-Kommission verlangt, die bodenschonende Holzernte auf umweltsensiblen Böden wie z. B. Moor mit Rückepferden oder Seilkränen als Flächenmaßnahme auszugestalten.

Um mehr für FFH-Lebensräume im Wald zu erreichen, ist es zwingend notwendig, in der nächsten EU-Förderperiode investiv ausgestaltete Waldnaturschutz-Maßnahmen anzubieten und dafür die nicht realisierbaren flächigen Waldumweltmaßnahmen zu streichen, was auch unter förderökonomischen Gesichtspunkten sinnvoll wäre. Das Herauskaufen eines bestimmten Prozentanteils von Bäumen ist bei gleicher Wirksamkeit für die Biodiversität deutlich billiger, als ganze Hektare unter Bewirtschaftungsverträge (Flächenmaßnahmen) zu stellen. Dadurch kann bei gleich hohem Einsatz von Fördermitteln eine wesentlich größere Fläche erreicht werden.

4.5.9 Umfang und Bedeutung der Naturschutzberatung im Rahmen der ELER-Förderung

In acht der befragten Bundesländer wird eine biodiversitätsrelevante Beratung angeboten. NI, SN und SH nutzen hierfür den ELER, v. a. über Art. 36 aber auch über Art. 14. In fünf Bundesländern (BY, BW, RP, TH und BB) ist die Naturschutzberatung z. T. auf eine Gebietskulisse begrenzt und ausschließlich landesfinanziert. Obwohl alle Befragten die Umweltwirkung der Beratungsförderung als sehr wichtig einschätzen und solch eine Beratung für unbedingt wünschenswert halten, konnte sie für die laufende Förderperiode nicht überall etabliert werden. Der ELER wurde häufig nicht genutzt, weil Unsicherheit über den passenden Artikel bestand oder das dem Naturschutz zugewiesene Budget von ELER-Mitteln nicht ausreichend war (BB) da direkte Umsetzungsmaßnahmen höhere Priorität hatten. Eine eigenständige Naturschutzberatung wird seitens der Interviewpartner als notwendig angesehen, weil die übliche landwirtschaftliche Beratung v. a. auf betriebswirtschaftliche

Belange ausgerichtet ist und spezifische naturschutzfachliche Inhalte nicht mit der notwendigen Fachkenntnis vermitteln kann. Meist wird die Naturschutzberatung zur Information, Werbung für und Begleitung von AUKM eingesetzt. Da die Teilnahme an AUKM stets freiwillig ist, muss für einen hohen Deckungsgrad in naturschutzfachlich wertvollen Gebieten eine hohe Inanspruchnahme durch Landwirte angestrebt werden. Durch eine gut ausgebaute und qualifizierte Naturschutzberatung ist eine deutlich höhere Teilnahme insbesondere an komplexeren, höherwertigen Vertragsnaturschutzmaßnahmen zu erreichen. Zudem ist sie ein Schlüsselinstrument, um Fehlerquoten und Sanktionen zu minimieren. Seltener wird eine gesamtbetriebliche Naturschutzberatung z. B. von Partnerbetrieben angeboten oder es erfolgt eine Begleitung von Landwirten im Rahmen von Großprojekten (z. B. LIFE) sowie im Rahmen einer Gebietsbetreuung. Als positiver Aspekt wird auch die Rückkoppelung von Naturschutzberatern in die obersten Naturschutzbehörden angesehen, die Fehlentwicklungen und Probleme vor Ort schneller und leichter erkennbar machen. Dies ist jedoch mit einem nicht unerheblichen Personalbedarf verbunden, für dessen Finanzierung sich der ELER weiter öffnen müsste.

Wie groß der Bedarf im Rahmen einer passend ausgestalteten Richtlinie ist, zeigt das Beispiel der Richtlinie „Landschaftspflege und Gebietsmanagement (LaGe)“ in NI. Hier wurde auf der Basis des Art. 35 eine Richtlinie zur verbesserten Zusammenarbeit und Beratung im Naturschutz konzipiert. Obwohl auch diese neue Maßnahme gewisse Anlaufschwierigkeiten hatte, sind die geplanten 9 Mio. € an ELER-Mittel im Rahmen von 2 Antragsrunden an 19 Projekte verteilt worden. Alle Mittel sind inzwischen gebunden und es können derzeit keine Anträge mehr bewilligt werden.

4.6 Diskussion

Einige Gesprächspartnerinnen und -partner haben sich im Interview explizit für einen eigenen Naturschutzfonds ausgesprochen, um die geschilderten Probleme zu mindern und zu einer wirksameren Finanzierung der Biodiversität aus EU-Mitteln zu kommen. Falls diese Option nicht realisierbar sein sollte, ergeben sich aus den Interviewergebnissen die folgenden notwendigen Änderungen im bisherigen Regelwerk.

4.6.1 Auf europäischer Ebene

Mehrfach wurde von den Interviewten deutlich gemacht, dass die naturschutzbezogenen inhaltlichen und finanziellen Bedarfe gegenüber agrarökonomischen und -politischen Interessen kaum Gewicht haben. Auch die im Projekt ausgearbeiteten Ergebnisse deuten darauf hin, dass für die zukünftige Förderperiode darauf hinzuwirken ist, die Umsetzung von Natura 2000 und der europäischen Biodiversitätsstrategie zum expliziten Bestandteil der GAP und somit der ELER-Verordnung zu machen. Dies erfordert drei zentrale Änderungen:

- Die Verpflichtung, die Bedarfe aus dem PAF in der ELER-Programmplanung zu berücksichtigen (bzw. im Sinne des Art. 8 der FFH-Richtlinie). Die bisherige parallele und getrennte Bearbeitung der beiden Plandokumente führt zu einer doppelten Arbeitsbelastung bei den Naturschutzbehörden und ermöglicht es nicht, die Bedarfe unmittelbar in die EPLR-Aufstellung einzubringen. Daher sollte die ELER-Verordnung

verbindlich fordern, dass in den EPLR von Beginn des Planungsprozesses an die Bedarfe und geplanten Maßnahmen zur Verbesserung der Biodiversität darzulegen sind.

- Abgeleitet daraus ist in der ELER-Verordnung die verbindliche Festlegung eines bestimmten Anteils der ELER-Mittel für Maßnahmen zu Erhaltung und Verbesserung der Biodiversität notwendig.
- Stärkung der Stellung der Naturschutzbehörden als gleichberechtigte Partner bei der EPLR-Erstellung.

Da das Regelwerk der ELER-Verordnung auf landwirtschaftliche Flächen ausgerichtet ist, fallen naturschutzfachlich hoch wertvolle Extremstandorte oft aus diesem System heraus. Um dem Anspruch der Förderung der Biodiversität gerecht zu werden, sind daher auch reine Pflegemaßnahmen in die Verordnung aufzunehmen.

Bei einer Reihe von unterschiedlichen Förderbedarfen (u. a. Pflege, Artenschutz, Biotopumgestaltung, Flächenankäufen etc.) stellen die investiven Naturschutzmaßnahmen über Artikel 17 und/oder 20 der ELER-Verordnung eine unverzichtbare Ergänzung zu den AUKM dar. Sie sind ein essentieller Teil des Förderkanons und müssen auch zukünftig erhalten bleiben. Die in dieser Förderperiode verschärften Vorgaben für Auswahlrunden und Rankings schaffen zwar mehr Transparenz und Gerechtigkeit, der Aufwand hierfür macht jedoch die Maßnahmen unflexibel. Hier sollten vereinfachte Regeln etabliert werden. U. a. könnte ein Kleinprojektfonds mit einfachem Regelwerk Abhilfe für Projekte mit geringem Förderumfang schaffen.

Ein besonderes Problem im Rahmen der investiven Maßnahmen stellen die für den Naturschutz notwendigen Flächenankäufe dar. Zwar hat die EU-Kommission meist genehmigt, dass im Einklang mit Art. 69 Abs. 3 (b) der ESI-Verordnung Flächenkäufe für Naturschutzvorhaben mehr als 10 % der förderfähigen Gesamtausgaben betragen dürfen, im Gegensatz zur vorherigen Förderperiode ist damit jedoch meist die Verpflichtung verbunden, bereits während der Projektlaufzeit auch Maßnahmen umzusetzen. Dazu kommt, dass diese Regelung je nach Bearbeitung in der EU-Kommission unterschiedlich ausgelegt und genehmigt wurde. Wie in den Gesprächen und Stellungnahmen gegenüber der GD Umwelt während der Beratungen über die aktuell gültige ELER-Verordnung deutlich gemacht wurde, sind Flächenkäufe für den Naturschutz unverzichtbar. Es sollten die Förderfähigkeit von bis zu 100 % der Projektkosten sowie eine einheitliche Regelung verankert werden.

An dieser Stelle wird auch deutlich, dass die interne Abstimmung in der EU-Kommission maßgeblich verbessert werden muss. Die Genehmigungspraxis der EPLR ist zwischen Desk Officern sehr unterschiedlich. Neben Unterschieden in der Programmgenehmigung fehlt auch eine konsistente Abstimmung zwischen den jeweiligen Desk Officern der GD Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung und der Audit-Abteilung. So ist es vorgekommen, dass von der Ländlichen Entwicklung genehmigte Regelungen bei einer späteren Prüfung durch die Audit-Abteilung wieder zurückgenommen wurden.

4.6.2 Auf Bundesebene

Es besteht erheblicher Bedarf, die Naturschutzfachleute der Bundesländer beim Austausch und bei der Entwicklung von einfachen und praktikablen Lösungen für die EU-

Naturschutzförderung im Rahmen des ELER zu unterstützen. Während Verwaltungsbehörden und Zahlstellen in regelmäßigen Treffen mit dem BMEL informiert und geschult werden, steht den Naturschutzfachleuten diese Möglichkeit (noch) nicht zur Verfügung. Viele Bundesländer haben sinnvolle und praktikable Lösungen für die geschilderten Probleme entwickelt, die auf andere Bundesländer übertragbar sind. Daher muss dem Austausch und dem Lernen von anderen Bundesländern deutlich mehr Aufmerksamkeit und Zeit eingeräumt werden. Es ist aus naturschutzfachlicher Sicht unbedingt notwendig, Strukturen des Informations- und Erfahrungsaustauschs zu schaffen und die Bundesländer durch Fortbildungen und Qualifizierungen zu unterstützen.

Probleme, die sich aus den unterschiedlichen Regelwerken von EU, Bund und Ländern beim Haushalts-, Vergabe- sowie Sanktionsrecht ergeben, sind in den Verwaltungen alltäglich. So schrecken Bundesländer z. T. bei komplexeren Naturschutzmaßnahmen und kleineren Projekten davor zurück, die Finanzierungsquellen von EU, Bund und Land miteinander zu verknüpfen, da die Verbindung der unterschiedlichen Regelwerke zu kaum händelbaren Verwaltungsproblemen führt. Wünschenswert wären hier einheitliche rechtliche Regelungen, um die unterschiedlichen Finanzierungsebenen bestmöglich miteinander zu verbinden.

4.6.3 Auf Ebene der Bundesländer

Sofern in der Verwaltung erfahrene und lösungsorientiert arbeitende Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eingesetzt werden, bestehen (und entstehen) i. d. R. deutlich weniger Verwaltungsprobleme. Ein Erfolgsfaktor für die erfolgreiche Umsetzung von naturschutzrelevanten Fördermaßnahmen ist auch, dass die für den Naturschutz verantwortlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einen konstruktiven Kontakt zu Verwaltungsbehörden und Zahlstellen entwickeln und dort auch für eine Sensibilität für Naturschutzbelange sorgen. Im Umkehrschluss bedeutet das für die Bundesländer auf eine gute Personalausstattung des EU-Förderbereichs zu achten, Maßnahmen zur Personalkontinuität zu ergreifen sowie geeignete und ausreichende Fort- und Weiterbildungen zu ermöglichen.

5 Fazit

Ausführliche themenbezogene Diskussionen der Projektergebnisse waren bereits Gegenstände der in vorherigen Kapitel 3 und 4. In diesem Kapitel werden ergänzend v. a. zentrale übergreifende Schlussfolgerungen gezogen und die Ergebnisse im Gesamtkontext des ELER erörtert.

Kurz vor Redaktionsschluss dieses Berichtes legte die EU-Kommission den Entwurf für die ELER-Verordnung ab 2021 vor (EU-Kommission 2018b, 2018c). Die darin vorgesehenen Änderungen könnten weitreichende Verschiebungen der Verantwortung für Programmerstellung auf die Ebene des Bundes zur Folge haben. Ferner sind auch einige Änderungen vorgesehen, die zu einer klareren Struktur der Ziele führen können. Die folgenden Empfehlungen können auf diese (möglichen) Änderungen nicht im Einzelnen eingehen, sondern beziehen sich auf aus der Sicht der Autoren erforderlichen Verbesserungen ausgehend von der bisherigen Verordnung bzw. ihrer Umsetzung.

5.1.1 Ermittlung der „biodiversitätsbezogenen“ Budgets der Programme

Ein wesentliches Ziel des Projektes war, eine realitätsnahe Quantifizierung der dem Erhalt der Biodiversität gewidmeten Mittel in den deutschen EPLR vorzunehmen.

Dass eine gesonderte und aufwändige Ermittlung der Budgets für biodiversitätsfördernde bzw. auf schützenswerte LRT abzielende Maßnahmen überhaupt erforderlich ist liegt daran, dass die von der derzeitigen ELER-Verordnung vorgegebene Programmstruktur keine eindeutige Zuordnung der Maßnahmen(-teile) zu den entsprechenden Zielen ermöglicht. Weiter sind die Vorgaben für die Berichterstattung nicht hinreichend differenziert, um entsprechende Finanzanteile erfassen zu können.

Einfache Ansätze wie die Orientierung an den Budgets der Schwerpunktbereiche oder das „Biodiversity Tracking“ führen daher nicht zu brauchbaren Ergebnissen. In den Untersuchungen zeigte sich, dass die ermittelten Budgetanteile umso geringer ausfallen, je weiter Maßnahmen hinsichtlich ihrer tatsächlich wirksamen bzw. nicht wirksamen Komponenten unterteilt werden (können). Eine pauschale Kalkulation produziert nicht nur Unschärfen, sondern führt vielmehr zu einer systematischen und dramatischen Überschätzung der Budgets und Flächen.

Aus Gründen der Nachvollziehbarkeit und Transparenz sind eigene Artikel für naturschutzrelevante Förderungen anzustreben (vgl. Kapitel 5.1.2). Die entsprechenden Mittelanteile ließen sich dann direkt und ohne aufwändige Methode ablesen. Als Minimum sollte eine Form der Datenhaltung gefordert werden, die es ermöglicht zumindest rückblickend die Budgets, Ausgaben und (Ziel-) Flächen der biodiversitätsfördernden bzw. auf spezifische LRT abzielenden Maßnahmen darzustellen, um sie in einen Bezug zum Bedarf setzen zu können (vgl. Kapitel 3).

Der ELER trägt derzeit nur etwa 23 % der zur Umsetzung von Natura 2000 in Deutschland benötigten Mittel bei. Die Zusicherung der EU zur Finanzierung der Umsetzung von Natura 2000 und damit der Förderung der Arten- und LRT-Vielfalt wird demnach über diesen europäischen Fonds nur zu einem kleinen Teil eingelöst. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der

ELER zwar das wichtigste, aber nicht das einzige Finanzierungsinstrument in diesem Zusammenhang darstellt. Auch andere EU-Fonds, Bundes- und Landesmittel sowie Stiftungsgelder können für den Naturschutz genutzt werden. Die Summe dieser Mittel liegt allerdings in den meisten Bundesländern deutlich unter der des entsprechenden ELER-Anteils. Daher kommen auch Untersuchungen, die zumindest überschlägig andere Finanzierungsquellen einbeziehen, zu dem Ergebnis, dass in Summe eine deutliche Unterdeckung im Verhältnis zum Bedarf vorliegt (BMUB 2017). Die o. g. derzeit ungenaue Ermittlung der Budgets verschleiern letztendlich, dass das in den EPLR verfügbare Budget trotz weiterer Finanzierungsmöglichkeiten für eine dauerhafte Pflege und Sicherung der Arten- und der LRT-Vielfalt in Deutschland (soweit dies im Rahmen des ELER möglich ist) um 270 % angehoben werden müsste, um die Finanzierungslücke von 880 Mio. € zu schließen.

Die Höhe der zur Verfügung stehenden Mittel ist in erster Linie das Ergebnis politischer Abwägungsprozesse auf Ebene der EU, des Bundes- und der Landesebene. Damit der Naturschutz den gesetzten Zielen angemessene Mittel erhält, sollte ein vorgeschriebenes zielgerichtetes Mindestbudget (für den Naturschutz und den Erhalt der Biodiversität) in den EU-Fonds verankert werden.

Selbstverständlich ist der ELER nach wie vor zu großen Teilen der Förderung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums gewidmet – insgesamt werden derzeit sechs sehr unterschiedliche Prioritäten aufgegriffen. Gleichwohl ist die zu geringe Mittelausstattung für die Förderung der Artenvielfalt und von LRT (Kapitel 3.1 und 3.2) nicht allein dem Ringen um knappe Ressourcen geschuldet, sondern hat auch strukturelle Ursachen, auf die im Folgenden eingegangen wird.

5.1.2 EU-Regelungen und Aufbau der Verordnungen

Neben den im EU-Vertrag festgelegten Politikfeldern Kohäsionspolitik und GAP hat sich die EU in Art. 8 der FFH-Richtlinie zur Mitfinanzierung der Umsetzung von Natura 2000 als europäischem Anliegen verpflichtet. Dies wird durch die Biodiversitätsstrategie der EU (EU-Kommission 2010) zusätzlich betont. Entsprechend wies die EU-Kommission mehrfach darauf hin, dass der ELER ein wesentliches Finanzierungsinstrument der Umsetzung von Natura 2000 und damit der Förderung der Biodiversität sein soll. Ein Hinweis hierauf ist der aktuellen ELER-Verordnung allerdings nur aus einem Aufzählungspunkt des Artikels 20 zu entnehmen, der im Kern die Dorferneuerung zum Inhalt hat⁴³. Die derzeitige ELER-Verordnung bietet zwar für die meisten Bedarfe der Biodiversität gute Fördermöglichkeiten, diese sind jedoch häufig nicht ohne weiteres identifizierbar und über verschiedene Artikel der Verordnung verteilt. Um die verfügbaren Optionen besser nutzen zu können, wäre eine Zusammenfassung naturschutzrelevanter Fördermöglichkeiten in einem eigenen Bereich sinnvoll und hilfreich.

In den letzten Jahren sind von Naturschutzverwaltung und Verbänden Forderungen nach einem eigenen Naturschutzfonds erhoben worden, um die geschilderten Probleme zu mindern und zu einer wirksameren Finanzierung der Biodiversitätsförderung aus EU-Mitteln zu kommen. In jedem Fall ist allerdings, sofern ein solcher eigener Fonds nicht realisierbar ist,

⁴³ Art. 20 Basisdienstleistungen und Dorferneuerung in ländlichen Gebieten

anzustreben den EU-Politiken zur Umsetzung von Natura 2000 in der kommenden ELER-Verordnung – über die Natura 2000-Ausgleichszahlungen des Artikels 30 hinausgehende – eigenständige und klar definierte Artikel zu widmen, die in einem klar fokussierten Schwerpunktbereich zusammengefasst sind. In diesem müssten die unmittelbar biodiversitätsfördernden Komponenten abgebildet werden – und zwar ausschließlich – d.h. ohne anderweitig ausgerichtete Fördergegenstände wie derzeit die Ausgleichszulage – und vollständig. Weiterhin sollte die Zuordnung von Maßnahmen und Budgets zu Kategorien (starke/schwache Biodiversitätswirkung, LRT-Gruppen/individuelle LRT usw.) präzise dargestellt werden. Derartige klare Vorgaben würden die Zuordnung entsprechender Fördertatbestände erleichtern und zugleich den Programmierungsaufwand für die Länder verringern. Auch mit Blick auf die zukünftig von der Kommission vorgesehene verstärkte Ziel- und Ergebnisorientierung der Förderpolitiken (EU-Kommission 2017), wäre eine derartige Kennzeichnung der Maßnahmen und die Ausweisung ihrer Budgets sinnvoll. Dabei ist jedoch darauf zu achten, den EU-Mitgliedsstaaten die notwendige Flexibilität in der Umsetzung zu gewähren. So könnte eine weitergehende Steuerung beispielsweise in Form einer Priorisierung über landesspezifische Auswahlkriterien erfolgen.

Um dem Bedarf einer Förderung der Arten- und LRT-Vielfalt gerecht zu werden, muss die EU-Kommission weiterhin Bedingungen schaffen, die es erleichtern, entsprechende Förderungen auch in Anspruch zu nehmen. Im Rahmen eigener Artikel für naturschutzrelevante Förderungen könnten die Antrags- und Kontrollanforderungen beispielsweise so ausgestaltet werden, dass naturschutzfachliche Kriterien im Vordergrund stehen und somit die für Erhaltungs- und Pflegemaßnahmen erforderliche Flexibilität gewährleistet wird. Als Folge dessen würde sich der Verwaltungsaufwand für Naturschutzverwaltungen und Antragsteller verringern und Mittel könnten verstärkt für die eigentlichen Ziele eingesetzt werden. Dem aktuellen Entwurf der neuen ELER-Verordnung folgend, könnte die Verantwortung für die Schaffung entsprechender Voraussetzungen möglicherweise zukünftig beim Bund liegen.

Derzeit ist die kontinuierliche Förderung von Personal in der Naturschutzverwaltung über die ELER-Verordnung nicht abgedeckt. Zum einen besteht durch das komplizierte Regelwerk und die hohen Kontrollanforderungen Personalbedarf für die Abwicklung der Fördermaßnahmen in der Verwaltung, zum anderen werden dringend Naturschutzberaterinnen und -berater zur kontinuierlichen qualifizierten Begleitung von Maßnahmen vor Ort benötigt, die derzeit nur temporär zu finanzieren sind. Diese Fördermöglichkeiten sollten ausgebaut bzw. eine Möglichkeit geschaffen werden, hierfür Personal aus der technischen Hilfe zu finanzieren.

Ebenso nicht abgedeckt sind explizite Entschädigungsregelungen bei Schäden durch geschützte Arten (z. B. Rastvögel, Wolf). Derzeit werden Entschädigungen beispielsweise mit AUKM oder Landesmitteln finanziert. Da dies jedoch ELER- oder Landesmittel in großem Umfang binden kann, die für anderweitige Zwecke nicht mehr zur Verfügung stehen, sollte diese Thematik in den förderrechtlichen Rahmenbedingungen besser verankert werden.

5.1.3 Umsetzungsproblematik und Verwaltungsaufwand

Auf politischer Ebene wird i. d. R. viel Wert auf den Umfang der EU-Fördermittel gelegt und der politische Erfolg mit der Realisierung vieler Projekte im jeweiligen Bundesland verbunden. Die

damit verbundenen Verantwortlichkeiten der regelkonformen Verwaltungsumsetzung, der Berichtspflichten, der ggf. notwendigen Reaktion in Form von Umschichtungen etc. werden in ihrem Arbeitsaufwand jedoch häufig unterschätzt und ignoriert.

Die Nutzung von AUKM im Rahmen des Vertragsnaturschutzes ist inzwischen erfolgreiche und gängige Praxis und das InVeKoS weitgehend etabliert. Derzeit sind allerdings die Kontrollanforderungen überbordend, sodass naturschutzfachliche Ziele häufig auf der Strecke bleiben. Daher wird auch die von der EU-Kommission vorgeschlagene „Ergebnisorientierte Politikumsetzung“ (EU-Kommission 2017) begrüßt.

Sollte das bisherige System der 1. und 2. Säule der GAP beibehalten werden, muss dennoch eine Lösung für die Prämienhöhe von Vertragsnaturschutzflächen gefunden werden, für die keine Prämienberechtigung aus der 1. Säule besteht. Hier sollte – soweit es sich um FFH-LRT handelt – eine Prämienhöhe festgelegt werden, die der Summe der andernfalls kombinierten Förderung aus der 1. und der 2. Säule entspricht.

Mit den derzeitigen Rahmenbedingungen ist es (v. a. bezüglich der investiven Maßnahmen) aus Sicht der Naturschutzverwaltungen sinnvoll, die externe Vor-Ort-Betreuung zu stärken. Einige Bundesländer verfolgen diesen Weg beispielsweise bereits durch den Aufbau hierfür zuständiger ökologischer Stationen oder eine verstärkte Förderung von Landschaftspflegeverbänden oder anderer Zusammenschlüsse. Jedoch bestehen zwischen den Bundesländern noch starke Unterschiede in den Zielen dieser Ansätze. Meist wird die Naturschutzberatung zur Information, Werbung für und Begleitung von AUKM eingesetzt. Seltener wird eine gesamtbetriebliche Naturschutzberatung angeboten oder es erfolgt eine Begleitung von Landwirten im Rahmen einer Gebietsbetreuung.

Solange die Rahmenbedingen des ELER unverändert bleiben ist zudem zu befürchten, dass Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen für kleinere Naturschutzflächen mit spezifischen Anforderungen aus der ELER-Förderung genommen werden oder – weil sie nicht über den ELER förderbar sind – ganz entfallen. Einige Bundesländer haben bereits von der Möglichkeit Gebrauch gemacht entsprechende Maßnahmen anderweitig zu finanzieren.

Eine weitere Alternative ist es, rein landesfinanzierte Maßnahmen auf ELER-Maßnahmen aufzusatteln, um so die spezifischen Vorgaben für die Bewirtschaftung einzubringen. Dies ist allerdings stark von den finanziellen Spielräumen der Landeshaushalte abhängig. Sofern diese Maßnahmen bzw. Flächen nicht über andere Quellen⁴⁴ finanziert werden können, besteht aus naturschutzfachlicher Sicht die Gefahr des Flächenverlustes.

Die Zuständigkeiten für den Wald liegen i. d. R. nicht in den Naturschutzabteilungen der Umweltministerien, was die Spielräume für biodiversitätsrelevante Fördermaßnahmen im Wald stark begrenzt. Zentrales Hindernis bei der Ausgestaltung von Fördermaßnahmen für die Biodiversität in Wäldern ist die Ausrichtung als Flächenmaßnahme im ELER, wobei besonders die erforderliche genaue Abmessung der Waldflächen problematisch ist. Auch lässt sich die

⁴⁴ Auch diese unterliegen, sofern es sich um LF handelt, allerdings dem Beihilferecht, welches sich eng an die ELER-Verordnung anlehnt.

Maßnahmenausgestaltung nur schwer auf die Problemfelder im Wald anpassen, was letztendlich dazu führt, dass mehr und mehr Bundesländer auf dieses für den Wald unpassende Förderinstrument verzichten. Für die zukünftige ELER-Verordnung ist zur Sicherung von Arten und Lebensraumtypen im Wald ein verstärkter Einsatz investiver Fördermaßnahmen zu empfehlen, mit denen komplexe Fördertatbestände besser abzudecken sind als mit Flächenmaßnahmen. Darüber hinaus ist eine möglichst länderübergreifende Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern aus Forstwirtschafts- und Naturschutzverwaltung, Wissenschaft sowie Naturschutz- und Waldbesitzerverbänden zu empfehlen, um Einigkeit über Ziele, Instrumente, Kosten und Finanzierung zu erreichen und eine entsprechende Herangehensweise zu entwickeln.

6 Quellenverzeichnis

Rechtsquellen

- Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK-Gesetz - GAKG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juli 1988 (BGBl. I S. 1055), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11. Oktober 2016 (BGBl. I S. 2231) geändert worden ist.
- Richtlinien zur Förderung der Errichtung und Sicherung schutzwürdiger Teile von Natur und Landschaft mit gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung „chance.natur – Bundesförderung Naturschutz“ (Förderrichtlinien für Naturschutzgroßprojekte nach den §§ 23 und 44 der Bundeshaushaltsordnung – BHO) vom 19. Dezember 2014. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit. (BAnz AT 15.01.2015 B4, S. 1-8).
- Richtlinie über den Erschwernisausgleich für Wald in Natura 2000-Gebieten im Rahmen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (Wald-Erschwernisausgleichsrichtlinie – Wald EARL M-V). Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz vom 10. August 2016 (VI 260/7445.1) (ABl. M-V 38/2016 vom 19.09.2016, S. 940-944).
- Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 vom 22.7.1992, S. 7-50). Zuletzt geändert durch Artikel 1 der Richtlinie 2013/17/EU des Rates vom 13. Mai 2013 zur Anpassung bestimmter Richtlinien im Bereich Umwelt aufgrund des Beitritts der Republik Kroatien (ABl. L 158 vom 10. Juni 2013, S. 193–229).
- Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik. (ABl. L 327 vom 22.12.2000, S. 1-72).
- Richtlinie 2006/105/EG des Rates vom 20. November 2006 zur Anpassung der Richtlinien 73/239/EWG, 74/557/EWG und 2002/83/EG im Bereich Umwelt anlässlich des Beitritts Bulgariens und Rumäniens. (ABl. vom 20.12.2006, S. 368-408).
- Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. L 20 vom 26.1.2010, S. 7-25).
- Durchführungsverordnung (EU) Nr. 808/2014 der Kommission vom 17. Juli 2014 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). (ABl. L 227 vom 31.07.2014, S. 18-68).
- Durchführungsverordnung (EU) 2018/276 der Kommission vom 23. Februar 2018 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 215/2014 im Hinblick auf die Festlegung von Etappenzielen und Vorgaben für Outputindikatoren im Leistungsrahmen für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds. (ABl. L 54 vom 24.02.2018, S. 4-5).
- Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). (ABl. L 277 vom 21.10.2005, S. 1-40).
- Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates. (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320-469).
- Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005. (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 487-548).
- Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung). (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1-88).

Mitteilungen

- Bundesrat (2016): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des GAK-Gesetzes vom 06.05.2016. Drucksache 228/16. URL: <https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2016/0201-0300/228-16.pdf> (14.06.2018)
- EU-Kommission (2004): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Finanzierung von Natura 2000. KOM(2004) 431 endgültig. Brüssel.
- EU-Kommission (2010): Mitteilung der Kommission vom 03. März 2010: EUROPA 2020 - Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. KOM(2010) 2020 endgültig. Brüssel.
- EU-Kommission (2011): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Lebensversicherung und Naturkapital: Eine Biodiversitätsstrategie der EU für das Jahr 2020. KOM(2011) 244 endgültig. Brüssel.
- EU-Kommission (2012): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) - Konsolidierter überarbeiteter Text des Vorschlages. Unveröffentlichtes Interinstitutionelles Dossier 2011/0282 (COD) vom 13. Dezember 2012, KOM Dok. Nr. 17352/1/12 REV 1.
- EU-Kommission (2013a): Beschluss der Kommission vom 19.12.2013 zur Festlegung und Genehmigung der Leitlinien für die Festsetzung von Finanzkorrekturen, die die Kommission bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf von der EU im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung finanzierte Ausgaben anwendet. C(2013) 9527 final. Brüssel.
- EU-Kommission (2013b): Commission Staff Working Document on the assessment of root causes of errors in the implementation of rural development policy and corrective actions. SWD(2013) 244 final. Brüssel.
- EU-Kommission (2017): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft. KOM(2017) 713 endgültig. Brüssel.
- EU-Kommission (2018b): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates. 2018/0216 (COD). KOM(2018) 392 endgültig. Brüssel.
- EU-Kommission (2018c): Anhänge des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates. Anhänge 1 bis 12. KOM(2018) 392 endgültig. Brüssel.

Weitere

- BfN (2018a): Förderung und Finanzierung von Natura 2000. Prioritärer Aktionsrahmen für Natura 2000. URL: <https://www.bfn.de/themen/natura-2000/finanzierung.html> (14.06.2018).
- BfN (2018b): Verzeichnis der in Deutschland vorkommenden Lebensraumtypen des europäischen Schutzgebietssystems Natura 2000. URL: <https://www.bfn.de/themen/natura-2000/lebensraumtypen-arten/lebensraumtypen.html> (15.06.2018).
- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2016): Der Wald in Deutschland - Ausgewählte Ergebnisse der dritten Bundeswaldinventur. 2. Aufl. Berlin. URL: https://www.bundeswaldinventur.de/fileadmin/SITE_MASTER/content/Dokumente/Downloads/BMEL_Wald_Broschuere.pdf (15.06.2018).
- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2017a): Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland (NRR) 2014-2020. Genehmigt von der EU-Kommission im Dezember 2014, zuletzt geändert am 15.06.2017 (V3.2). URL: https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/LaendlicheRaume/NRR-2014-2020.pdf?__blob=publicationFile (14.06.2018).
- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2017b): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2017-2020; Sonderrahmenplan:

- Maßnahmen des Küstenschutzes in Folge des Klimawandels (2009-2025); Sonderrahmenplan: Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes, Bonn.
- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2018a): Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“. URL: https://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Foerderung-Agrarsozialpolitik/GAK/_Texte/GAK-Einfuehrung.html (14.06.2018).
- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2018b): Entwicklung des ländlichen Raumes 2014-2020. Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland (NRR) 2014-2020. URL: https://www.bmel.de/DE/Laendliche-Raume/03_Foerderung/Europa/_texte/Foerderung2014-2020.html?docId=5806660 (14.06.2018).
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, BfN – Bundesamt für Naturschutz (o. J.): Format für einen Prioritären Aktionsrahmen (PAF) für Natura 2000 für den mehrjährigen Finanzierungszeitraum 2014-2020 der EU. Deutsche Arbeitsübersetzung. URL: https://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/natura2000/Prioritaerer_Aktionsrahmen_fuer_Natura_2000_in_Deutschland.pdf (14.06.2018).
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2017): Schriftlicher Bericht für die 59. Amtschefkonferenz und die 88. Umweltministerkonferenz vom 3.-5. Mai 2017 in Bad Saarow: TOP 21 EU-Naturschutzfinanzierung. URL: http://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Naturschutz/eu_naturschutzfinanzierung_88.umk_bericht_bf.pdf (20.06.2018).
- BonnEval (2016): Ex-post-Bewertung des Entwicklungsplans für den ländlichen Raum Brandenburgs und Berlins (EPLR) 2007 bis 2013. URL: https://eler.brandenburg.de/media_fast/4055/BB_Ex-post-Bewertung_EPLR-07-13_Endbericht_20161219.pdf (18.06.2018).
- Ellwanger, G.; Ssymank, A.; Buschmann, A.; Ersfeld, M.; Frederking, W.; Lehrke, S. (2014): Der nationale Bericht 2013 zu Lebensraumtypen und Arten der FFH-Richtlinie. Ein Überblick über die Ergebnisse. *Natur und Landschaft* 89 (5), S. 185–192.
- EU-Kommission (2014a): Measure fiche Basic services and village renewal in rural areas – Measure 7. URL: http://www.agricoltura.regione.campania.it/PSR_2014_2020/pdf/Art20.pdf (14.06.2018).
- EU-Kommission (2014b): Measure fiche Forestry – Measures 8 and 15. URL: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=11470&no=9> (14.06.2018).
- EU-Kommission (2016a): Directorate-General for International Cooperation and Development: Guidelines No 6: Integrating the environment and climate change into EU international cooperation and development. Towards sustainable development. Brüssel/Luxemburg, Februar 2016.
- EU-Kommission (2016b): Integration of Natura 2000 and biodiversity into EU funding (EAFRD, ERDF, CF, EMFF, ESF). Analysis of a selection of operational programmes approved for 2014-2020. N2K Group. Brüssel.
- EU-Kommission (2018a): Environment. LIFE Programme. URL: <http://ec.europa.eu/environment/life/> (15.06.2018).
- Europäischer Rechnungshof (2015): Die Kosteneffizienz von EU-Beihilfen zur Entwicklung des ländlichen Raums für nichtproduktive Investitionen in der Landwirtschaft. Sonderbericht. Luxemburg. DOI: 10.2865/467597.
- Gamero, A.; Brotons, L.; Brunner, A.; Foppen, R.; Fornasari, L.; Gregory, R. D. (2017): Tracking Progress Toward EU Biodiversity Strategy Targets. EU Policy Effects in Preserving its Common Farmland Birds. *Conservation Letters* 10 (4), S. 395–402. DOI: 10.1111/conl.12292.
- Horlitz, T., Jakob, R., Langendorf, U. (2014): Naturschutzförderung im Rahmen der GAK. Abschlussbericht. Erarbeitet im Auftrag des BfN, Bonn, unveröffentlicht.
- Horlitz, T.; Achtermann, B.; Pabst, H.; Schramek, J. (2018a): Ermittlung des geplanten finanziellen Umfangs von Naturschutzmaßnahmen im Rahmen der ELER-Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums 2014-2020 – Herausforderungen, Methode und Ergebnisse. Adhoc-Arbeitspapier im Rahmen des Forschungs- und Entwicklungsvorhabens „Biodiversitätsförderung im ELER“ (ELERBiodiv) (FKZ 3515 880 300). Hannover; Frankfurt. URL: <https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/landwirtschaft/Dokumente/ELER.pdf> (03.09.2018).
- Horlitz, T.; Achtermann, B.; Albers, K. (2018b): Was leisten die deutschen EPLR für die Finanzierung der Erhaltung von FFH-Lebensraumtypen?. Adhoc-Arbeitspapier im Rahmen des Forschungs- und Entwicklungsvorhabens „Biodiversitätsförderung im ELER“ (ELERBiodiv) (FKZ 3515 880 300). Hannover. URL: <http://www.eu-naturschutzfinanzierung.de/index.php/beitraege-aus-dem-elerbiodiv-projekt/was-leisten-die-deutschen-eplr-fuer-die-finanzierung-der-erhaltung-von-ffh-lebensraumtypen> (03.09.2018).

- LANA – Bund/Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (2016): Wirksamkeit der derzeitigen EU-Naturschutzfinanzierung in Deutschland und Anforderungen für die nächste Förderperiode ab 2020 Positionspapier der LANA-Expertengruppe „EU-Naturschutzfinanzierung/GAP 2020“. Stand: 01.09.2016. URL: https://www.lpv.de/fileadmin/user_upload/Positionspapier_LANA_EU_Naturschutzfinanzierung__3_.pdf (14.06.2018).
- Medarova-Bergstrom, K.; Kettunen, M.; Illes, A.; Hart, K.; Baldock, D.; Newman, S.; Rayment, M.; Sobey, M. (2015): Tracking Biodiversity Expenditure in the EU Budget, Part II – Fund specific guidance documents, Final Report for the European Commission. DG ENV, Institute for European Environmental Policy. London/Brüssel.
- MF ST – Ministerium der Finanzen Sachsen-Anhalt (2015): Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums Sachsen-Anhalt 2014-2020. zuletzt geändert am 27.02.2018 (V5.0). URL: https://europa.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/StK/Europa/ESI-Fonds-Neu_2017/Dokumente/ELER/EPLR/2018-02-27_Programme_2014DE06RDRP020_5_0_de.pdf (19.06.2018).
- Mitze, H. (2017): Es hakt noch mächtig bei der Entschädigung. Land & Forst (41), 12.10.2017. URL: <https://www.agrarheute.com/landundforst/betrieb-familie/forst/forst-hakt-noch-maechtig-entschaedigung-539299> (18.06.2018).
- ML NI – Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2015): Programm zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2014-2020. zuletzt geändert am 01.03.2017 (V2.2). URL: http://www.ml.niedersachsen.de/themen/entwicklung_laendlichen_raums/eufoerderprogramme_zur_entwicklung_im_laendlichen_raum/pfeil_20142020/pfeil-2014-2020-125826.html (18.06.2018).
- MLR BW – Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg (2017): Auswahlkriterien für die Förderprogramme des Maßnahmen- und Entwicklungsplans Ländlicher Raum Baden-Württemberg 2014-2020; Stand: 14.11.2017. URL: http://www.landwirtschaft-mlr.baden-wuerttemberg.de/pb/MLR.Foerderung,Lde/Startseite/Agrarpolitik/MEPL+III+_+Auswahl+der+Foerderantraege (15.06.2018).
- Möhring, B.; Blomberg, M. v. (2017): Bewertung von wirtschaftlichen Erschwernissen durch Waldnaturschutzmaßnahmen: Mindererträge, Mehraufwendungen und Betriebserschwernisse. Vortrag auf dem Statusseminar zum Projekt Waldvertragsnaturschutz mit Perspektive am 26.10.2017, Berlin. URL: http://www.waverna-projekt.de/fileadmin/waverna/pdf_Dateien/04_WaVerNa-Forstbetrieb_Mo_hring_Blomberg.pdf (18.06.2018).
- NABU – Naturschutzbund Deutschland e. V. (Hg.) (2015): Zur Zukunft der EU-Naturschutzfinanzierung - Ein Diskussionspapier des NABU. Berlin. URL: https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/europa/150317-nabu-naturschutzfinanzierung_nabu-diskussionspapier.pdf (14.06.2018).
- NABU – Naturschutzbund Deutschland e. V. (Hg.) (2016): Leitfaden zur Naturschutzfinanzierung in der EU-Förderperiode 2014–2020. 2. Aufl. 01/2016, Berlin.
- Nitsch, H.; Röder, N.; Oppermann, R.; Milz, E.; Baum, S.; Lepp, T.; Kronenbitter, J.; Ackermann, A.; Schramek, J. (2017): Naturschutzfachliche Ausgestaltung von Ökologischen Vorrangflächen. BfN-Skripten 472, Bonn.
- OECD DAC – Development Assistance Committee of the Organisation for Economic Co-operation and Development (2014): Access to online data on Aid activities targeting Global and Local Environmental Objectives. User guide for the CRS online database with Rio markers. URL (10.01.2018): http://www.oecd.org/dac/stats/User%20guide%20for%20extracting%20environmental%20data_v3.pdf (14.06.2018).
- Pe'er, G.; Dicks, L.V.; Visconti, P.; Arlettaz, R.; Báldi, A.; Benton, T.G.; Collins, S.; Dieterich, M.; Gregory, R.D.; Hartig, F.; Henle, K.; Hobson, P.R.; Kleijn, D.; Neumann, R.K.; Robijns, T.; Schmidt, J.; Schwartz, A.; Sutherland, W.J.; Turbé, A.; Wulf, F.; Scott, A.V. (2014): Agriculture policy. EU agricultural reform fails on biodiversity. Science 344 (6188), S. 1090-1092. DOI: 10.1126/science.1253425.
- Rat der Europäischen Union (2016): Note from the Presidency to the Delegations: Food of the future – the future of food. 9278/16, 20. Mai 2016. Brüssel.
- Röder, N.; Nitsch, H.; Ackermann, A.; Baum, S.; Birkenstock, M.; Ledermüller, S.; Pabst, H.; Rudolph, R.; Schmidt, S.; Schmidt, M. (in Begutachtung): Abschlussbericht des Forschungs- und Entwicklungsvorhabens "Evaluierung der GAP-Reform aus Sicht des Umweltschutzes" (GAPEval) (FKZ 3715 1110 50). Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau.
- SMUL – Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (2016a): Liste von Lebensraumtypen zur Einstufung der Bedeutung für den Arten- und Biotopschutz im Freistaat Sachsen im Rahmen der Richtlinie

- Natürliches Erbe; Stand: 12.2016. URL:
<https://www.smul.sachsen.de/foerderung/download/EinstufungLRT.pdf> (15.06.2018).
- SMUL – Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (2016b): Neuausrichtung der ELER-Förderung nach 2020 (ELER –RESET). Stand: 21.06.2016. Dresden. URL:
<https://www.smul.sachsen.de/foerderung/6327.htm> (18.06.2018).
- Scheele, M. (2018): Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft: Mitteilung der Europäischen Kommission. Vortrag im Rahmen des 4. Vernetzungstreffens des Projekts ELERBiodiv am 26.01.2018, Berlin. Unveröffentlicht.
- Schwarzbach, S. (SMUL): Mündliche Mitteilung am 16.01.2017
- Sudfeldt, C.; Dröschmeister, R.; Frederking, W.; Gedeon, K.; Gerlach, B.; Grüneberg, C. (2013): Vögel in Deutschland - 2013. Dachverband Deutscher Avifaunisten e. V. (DDA), Bundesamt für Naturschutz (BfN) und Länderarbeitsgemeinschaft der Vogelschutzwarten (LAG VSW). Münster.
- Techen, A.-K.; Ries, E.; Steinführer, A. (2015): Evaluierung der Gewässerschutzberatung in Hessen im Kontext der EU-Wasserrahmenrichtlinie: Auswirkungen auf Wissen und Handeln von Landwirten. Johann Heinrich von Thünen-Institut, Braunschweig (Thünen Report, 33).

7 Anlagen

7.1 Zu Kapitel 3.1: Ermittlung des geplanten finanziellen Umfangs von Naturschutzmaßnahmen im Rahmen der EPLR 2014 - 2020

Anhang A: Maßnahmen und Teilmaßnahmen gemäß ELER-Verordnung und ELER-Durchführungsverordnung und erste Einordnung ihrer grundsätzlichen Relevanz im Hinblick auf Biodiversitätsförderung

MC	Maßnahme bzw. Teilmaßnahme	Potenzial für die Biodiversitätsförderung		
		Ja und aktuell in DE verwendet	Ja, aber in DE nicht i. S. von Biodiversitätsförderung verwendet	Nein
1	Wissenstransfer und Informationsmaßnahmen			
1.1	Förderung für Maßnahmen der Berufsbildung und des Erwerbs von Qualifikationen	X		
1.2	Förderung für Demonstrationstätigkeiten und Informationsmaßnahmen	X		
1.3	Förderung für den kurzzeitigen Austausch des land- und forstwissenschaftlichen Managements sowie für den Besuch land- und forstwirtschaftlicher Betriebe	X		
2	Beratungs-, Betriebsführungs- und Vertretungsdienste			
2.1	Förderung für Hilfe bei der Inanspruchnahme von Beratungsdiensten	X		
2.2	Förderung für den Aufbau von Betriebsführungs-, Vertretungs- und Beratungsdiensten für landwirtschaftliche Betriebe sowie von Beratungsdiensten für forstwirtschaftliche Betriebe			X
2.3	Förderung der Ausbildung von Beratern		X	
4	Investitionen in materielle Vermögenswerte			
4.1	Förderung für Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe	X		
4.2	Förderung für Investitionen in die Verarbeitung, Vermarktung und/oder Entwicklung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen	X		
4.3	Förderung für Investitionen in Infrastrukturen in Verbindung mit der Entwicklung, Modernisierung und Anpassung der Landwirtschaft und Forstwirtschaft	X		
4.4	Förderung für nichtproduktive Investitionen im Zusammenhang mit der Verwirklichung von Agrarumwelt- und Klimazielen	X		
5	Wiederaufbau von durch Naturkatastrophen geschädigtem landwirtschaftlichen Produktionspotenzial sowie Einführung geeigneter vorbeugender Maßnahmen			
5.1	Förderung für Investitionen in vorbeugende Maßnahmen zur Verringerung der Folgen von wahrscheinlichen Naturkatastrophen, widrigen Witterungsverhältnissen und Katastrophenereignissen	X		
5.2	Förderung für Investitionen zum Wiederaufbau von durch Naturkatastrophen, widrige Witterungsverhältnisse und Katastrophenereignisse geschädigten landwirtschaftlichen Flächen und geschädigtem landwirtschaftlichem Produktionspotenzial			X
6	Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe und sonstiger Unternehmen			X
6.1	Existenzgründungsbeihilfe für Junglandwirte			

MC	Maßnahme bzw. Teilmaßnahme	Potenzial für die Biodiversitätsförderung		
		Ja und aktuell in DE verwendet	Ja, aber in DE nicht i. S. von Biodiversitäts- förderung verwendet	Nein
6.2	Existenzgründungsbeihilfe für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten in ländlichen Gebieten			
6.3	Existenzgründungsbeihilfe für die Entwicklung kleiner landwirtschaftlicher Betriebe			
6.4	Förderung für Investitionen in die Schaffung und Entwicklung nichtlandwirtschaftlicher Tätigkeiten			
6.5	Zahlungen an Landwirte, die unter die Regelung für Kleinerzeuger fallen und ihren Betrieb endgültig einem anderen Landwirt übertragen			
7	Basisdienstleistungen und Dorferneuerung in ländlichen Gebieten			
7.1	Förderung für die Ausarbeitung und Aktualisierung von Plänen für die Entwicklung der Gemeinden und Dörfer in ländlichen Gebieten und ihrer Basisdienstleistungen sowie von Plänen zum Schutz und zur Bewirtschaftung von Natura-2000-Gebieten und sonstigen Gebieten mit hohem Naturschutzwert	X		
7.2	Förderung für Investitionen in die Schaffung, Verbesserung oder Ausdehnung aller Arten von kleinen Infrastrukturen, einschließlich Investitionen in erneuerbare Energien und Energieeinsparungen	X		
7.3	Förderung für die Breitbandinfrastruktur, einschließlich ihrer Schaffung, Verbesserung und Ausdehnung, passive Breitbandinfrastruktur und Bereitstellung des Zugangs zu Breitband- und öffentlichen e-Government-Lösungen		X	
7.4	Förderung für Investitionen in die Schaffung, Verbesserung oder Ausdehnung lokaler Basisdienstleistungen für die ländliche Bevölkerung, einschließlich Freizeit und Kultur, und die dazugehörige Infrastruktur		X	
7.5	Förderung für Investitionen zur öffentlichen Verwendung in Freizeitinfrastruktur, Fremdenverkehrsinformation und kleinen touristischen Infrastrukturen		X	
7.6	Förderung für Studien und Investitionen im Zusammenhang mit der Erhaltung, Wiederherstellung und Verbesserung des kulturellen und natürlichen Erbes von Dörfern, ländlichen Landschaften und Gebieten mit hohem Naturwert, einschließlich der dazugehörigen sozioökonomischen Aspekte, sowie Maßnahmen zur Förderung des Umweltbewusstseins	X		
7.7	Förderung für Investitionen für die Verlagerung von Tätigkeiten und die Umgestaltung von Gebäuden oder anderen Anlagen innerhalb oder in der Nähe ländlicher Siedlungen, um die Lebensqualität oder die Umweltleistung der Siedlung zu verbessern		X	
7.8	Sonstiges		X	
8	Investitionen in die Entwicklung von Waldgebieten und Verbesserung der Lebensfähigkeit von Wäldern			
8.1	Förderung für die Aufforstung und die Anlage von Wäldern		X	
8.2	Förderung für die Einrichtung und Unterhaltung von Agrarforstsystemen		X	
8.3	Förderung für die Vorbeugung von Waldschäden durch		X	

MC	Maßnahme bzw. Teilmaßnahme	Potenzial für die Biodiversitätsförderung		
		Ja und aktuell in DE verwendet	Ja, aber in DE nicht i. S. von Biodiversitätsförderung verwendet	Nein
	Waldbrände, Naturkatastrophen und Katastrophenereignisse			
8.4	Förderung für die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands von Wäldern nach Waldbränden, Naturkatastrophen und Katastrophenereignissen	X		
8.5	Förderung für Investitionen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit und des ökologischen Werts der Waldökosysteme	X		
8.6	Förderung für Investitionen in Techniken der Forstwirtschaft sowie in die Verarbeitung, Mobilisierung und Vermarktung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse		X	
10	Agrarumwelt- und Klimamaßnahme			
10.1	Zahlungen von Agrarumwelt- und Klimaverpflichtungen	X		
10.2	Förderung für die Erhaltung sowie den nachhaltigen Einsatz und den Aufbau genetischer Ressourcen in der Landwirtschaft	X		
11	Ökologischer/biologischer Landbau			
11.1	Zahlungen für die Einführung ökologischer/biologischer landwirtschaftlicher Bewirtschaftungsverfahren und -methoden	X		
11.2	Zahlungen für die Beibehaltung ökologischer/biologischer landwirtschaftlicher Bewirtschaftungsverfahren und -methoden	X		
12	Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und der Wasserrahmenrichtlinie			
12.1	Ausgleichszahlungen für als Natura-2000-Gebiete ausgewiesene landwirtschaftliche Gebiete	X		
12.2	Ausgleichszahlungen für als Natura-2000-Gebiete ausgewiesene forstwirtschaftliche Gebiete	X		
12.3	Ausgleichszahlungen für in Bewirtschaftungsplänen für Flusseinzugsgebiete aufgeführte landwirtschaftliche Gebiete		X	
13	Zahlungen für aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligte Gebiete			
13.1	Ausgleichszahlungen für Berggebiete	X		
13.2	Ausgleichszahlungen für andere, aus erheblichen naturbedingten Gründen benachteiligte Gebiete	X		
13.3	Ausgleichszahlungen für andere, aus spezifischen Gründen benachteiligte Gebiete	X		
14	Tierschutz			X
14	Tierschutzzahlungen			
15	Waldumwelt- und -klimadienleistungen und Erhaltung der Wälder			
15.1	Zahlungen für Waldumwelt- und Klimaverpflichtungen	X		
15.2	Förderung für die Erhaltung und Förderung forstgenetischer Ressourcen	X		
16	Zusammenarbeit			
16.1	Förderung für die Einrichtung und Tätigkeit operationeller Gruppen der EIP „Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit“			X

MC	Maßnahme bzw. Teilmaßnahme	Potenzial für die Biodiversitätsförderung		
		Ja und aktuell in DE verwendet	Ja, aber in DE nicht i. S. von Biodiversitätsförderung verwendet	Nein
16.2	Förderung für Pilotprojekte und für die Entwicklung neuer Erzeugnisse, Verfahren, Prozesse und Technologien			X
16.3	Zusammenarbeit zwischen kleinen Wirtschaftsteilnehmern bei der Organisation von gemeinsamen Arbeitsabläufen und der gemeinsamen Nutzung von Anlagen und Ressourcen sowie der Entwicklung und Vermarktung von Tourismus		X	
16.4	Förderung für die horizontale und vertikale Zusammenarbeit zwischen Akteuren der Versorgungskette zur Schaffung und Entwicklung kurzer Versorgungsketten und lokaler Märkte und für Absatzförderungsmaßnahmen in einem lokalen Rahmen im Hinblick auf die Entwicklung kurzer Versorgungsketten und lokaler Märkte		X	
16.5	Förderung für gemeinsames Handeln im Hinblick auf die Eindämmung des Klimawandels oder die Anpassung an dessen Auswirkungen und für gemeinsame Konzepte für Umweltprojekte und die gegenwärtig angewendeten ökologischen Verfahren	X		
16.6	Förderung für die Zusammenarbeit zwischen Beteiligten der Versorgungskette zur nachhaltigen Bereitstellung von Biomasse zur Verwendung für die Lebensmittel- und Energieerzeugung sowie für industrielle Verfahren			X
16.7	Förderung für Strategien, die nicht unter die von der örtlichen Bevölkerung betriebenen Maßnahmen zur lokalen Entwicklung fallen	X		
16.8	Förderung für die Ausarbeitung von Waldbewirtschaftungsplänen oder gleichwertigen Instrumenten		X	
16.9	Förderung für die Diversifizierung von landwirtschaftlichen Tätigkeiten durch Tätigkeiten in den Bereichen Gesundheitsversorgung, soziale Integration, gemeinschaftsunterstützte Landwirtschaft sowie Bildung in Bezug auf Umwelt und Ernährung			X
16.10	Sonstiges			X
19	Förderung für von der örtlichen Bevölkerung betriebene Maßnahmen zur lokalen Entwicklung im Rahmen von LEADER		X ⁴⁵	
19.1	Vorbereitende Unterstützung			
19.2	Förderung für die Durchführung der Vorhaben im Rahmen der von der örtlichen Bevölkerung betriebenen Strategie für lokale Entwicklung			
19.3	Vorbereitung und Durchführung von Kooperationsmaßnahmen der Lokalen Aktionsgruppe			
19.4	Förderung für die laufenden Kosten und die Sensibilisierung			

⁴⁵ Grundsätzlich ist Biodiversitätsförderung über LEADER möglich. Inwiefern hiervon Gebrauch gemacht wurde, lässt sich retrospektiv beurteilen. Nach den Erfahrungen der letzten Förderperioden ist es in Deutschland bislang kaum der Fall.

MC	Maßnahme bzw. Teilmaßnahme	Potenzial für die Biodiversitätsförderung		
		Ja und aktuell in DE verwendet	Ja, aber in DE nicht i. S. von Biodiversitäts- förderung verwendet	Nein
20	Technische Hilfe			X ⁴⁶
	20.1 Förderung für technische Hilfe (außer nationales Netzwerk für den ländlichen Raum)			
	20.2 Förderung für die Einrichtung und den Betrieb des nationalen Netzwerks für den ländlichen Raum			

Anhang B: Einfluss pauschaler Budget-Aufteilungen auf das Ergebnis

	Kategorie 1 (Mio. €)		Differenz (Mio. €)
Differenzierter Ansatz	2.268,7	100,0 %	-
Annahme: 0 % relevant für die Förderung der Biodiversität	2.191,9	96,6 %	-77,7
Annahme: 100 % relevant für die Förderung der Biodiversität	2.388,2	105,3 %	+119,5

Anmerkung: Veränderung des ermittelten Budgets bei Annahme der Extremfälle – d. h. wenn unsichere Maßnahmenbudgets sämtlich entweder zu 100 % bzw. zu 0 % als biodiversitätsfördernd eingestuft werden; Aufsummierung der Tabellenwerte aufgrund von vorgenommenen Rundungen nicht möglich.
Quelle: EPLR der Bundesländer, eigene Berechnungen

Anhang C: Finanzbudget der deutschen EPLR für biodiversitätsfördernde Maßnahmen bei Anwendung der Biodiversity Tracking-Methode nach Medarova-Bergstrom et al. (2015).

	Budget je Schwerpunktbereich (Mio. €)				
	4A	4B	4C	5D	5E
ohne Ökolandbau	4.967,7	755,9	146,3	124,9	434,5
Ökolandbau	238,2	137,8	179,6	45,5	45,5
Zwischensumme	5.205,9	893,8	325,9	170,5	480,0
%-Anrechnung	100 %	40 %	40 %	40 %	40 %
Summe	5.205,9	357,5	130,4	68,2	192,0
Gesamtsumme					5.954,0
Gesamtbudget aller EPLR					16.887,7
Anteil der Mittel für Biodiversitätsförderung gemäß Biodiversity Tracking					35 %

Anmerkung: Die Mittel für den Ökolandbau wurden jeweils – sofern die Zuordnung erkennbar war – den Schwerpunktbereichen zugerechnet, in welchem die Maßnahme programmiert wurde. Bei einer „Blockprogrammierung“ (d. h. bei Zuordnung der Maßnahme zu mehreren Schwerpunktbereichen, z. B. 4A, 4B und 4C, wurde durch die Anzahl der Schwerpunktbereiche geteilt. Die Summe der so für alle EPLR ermittelten geplanten Ausgaben für den Ökolandbau ist in Zeile „Ökolandbau“ dargestellt.

Quelle: EPLR der Bundesländer, eigene Berechnungen

⁴⁶ Aus Mitteln der technischen Hilfe werden in einigen Fällen auch Aktivitäten zur Überprüfung der Wirkung von biodiversitätsfördernden Maßnahmen der Programme finanziert.

Anhang D: Finanzbudget (Mio. €) der deutschen EPLR für biodiversitätsfördernde Maßnahmen bei Anwendung des Biodiversity Tracking-Ansatzes nach der vorgenommenen differenzierten Maßnahmenkategorisierung

	Budget je Kategorie (Mio. €)	
	Kategorie 1	Kategorie 2
Zwischensumme	2.268,7	2.914,8
%-Anrechnung	100 %	40 %
Summe	2.268,7	1.165,9
Gesamtsumme		3.434,6
Gesamtbudget aller EPLR		16.886,7
Anteil der Mittel für Biodiversitätsförderung gemäß differenzierter Maßnahmenkategorisierung		20 %

Quelle: EPLR der Bundesländer, eigene Berechnungen

7.2 Zu Kapitel 3.2: Was leisten die deutschen EPLR für die Finanzierung der Erhaltung von FFH-Lebensraumtypen?

Anhang E: Maßnahmen deren Förderung mit hoher Wahrscheinlichkeit (m.h.W.) LRT-Flächen zugutekommt

BL	Kategorie	Code	Maßnahme	m.h.W. LRT-Förderung			Anm.
				Anteil (%)	Fläche (ha)	Mittel (Tsd. €)	
BW	Grünland	10.1.27	Extensive Nutzung der FFH-LRT Flachland- und Bergmähwiesen	100 %	16.622	38.396	
BY	Grünland	10.1.20	Biotoptyp Wiese 3: Ergebnisorientierte Grünlandnutzung zum Erhalt von FFH-LRT	100 %	1.207	2.705	
	Grünland	10.1.21	Biotoptyp Weide: Erhaltung und Verbesserung naturschutzfachlich wertvoller Lebensräume durch extensive Weidenutzung	100 %	18.372	48.870	
NI	Grünland und Moore	10.1.BB1	Besondere Biotoptypen – Beweidung	100 %	3.106	11.550	
	Grünland	10.1.BB2	Besondere Biotoptypen – Mahd	100 %	373	1.950	
SL	Grünland	10.1.d	Extensive Bewirtschaftung von Dauergrünlandflächen	100 %	4.528	6.666	
SN	Grünland und Moore	10.1.GL.2	Biotoptypgemahd mit Erschwernis	100 %	2.800	25.491	
	Grünland	10.1.GL.4	Naturschutzgerechte Hüttehaltung oder Beweidung	50 %	2.398	5.511	1 von 2 Varianten
	Grünland	10.1.GL.5	Spezielle artenschutzgerechte Grünlandnutzung	40 %	3.216	6.870	2 von 5 Varianten
ST	Grünland	10.1.b	Freiwillige Naturschutzleistungen - Erstmahd bis zum 15.6. und Zweitnutzung ab 1.9. des Jahres	50 %	2.344	2.953	
	Grünland und Moore	10.1.c	Freiwillige Naturschutzleistungen - Erstmahd nach dem 15.7. des Jahres	50 %	1.071	2.250	
	Grünland	10.1.d	Freiwillige Naturschutzleistungen - Beweidung mit Schafen und/oder Ziegen	50 %	1.429	4.500	
	Grünland	10.1.e	Freiwillige Naturschutzleistungen - Beweidung mit Rindern	50 %	1.117	3.520	
TH	Grünland	10.1.g GB	Pflege von Biotopgrünland und Streuobstwiesen	50 %	18.883	46.265	Variante in Schutzgebieten
	Grünland	10.1.h G6	Offenlanderhaltung	50 %	369	1.149	LRT und

BL	Kategorie	Code	Maßnahme	m.h.W. LRT-Förderung			Anm.
				Anteil (%)	Fläche (ha)	Mittel (Tsd. €)	
							Grünes Band

Anhang F: Ergebnisse der qualitativen Untersuchung

Kategorie	LRT-Fläche [Tsd. Ha]	Maßnahmen mit (sehr) hoher Bedeutung für den Naturschutz (Flächenmaßnahmen, die m. h. W. LRT zugutekommen sind <i>farblich und kursiv</i> gekennzeichnet)	
Brandenburg und Berlin			
Grünland/Heiden/Gebüsche	21,7	10.1.1	Extensive Bewirtschaftung von Dauergrünlandflächen
		10.1.2	Pflege von Heiden- und Trockenrasen und anderen Grünlandstandorten
Moore	4,8	10.1.7	Moorschonende Stauhaltung
Wälder	26,7		
Fließ- und Stillgewässer übergreifend	134,1	7.1	Managementpläne sowie Pflege- und Entwicklungspläne
		7.6	Natürliches Erbe
Baden-Württemberg			
Grünland/Heiden/Gebüsche	82,8	10.1.03	Vertragsnaturschutz – Grünlandbewirtschaftung
		10.1.04	Vertragsnaturschutz – Beweidung
		10.1.05	Vertragsnaturschutz – Pflegende Bewirtschaftung
		10.1.06	Vertragsnaturschutz – Pflege nicht landwirtschaftlich genutzter Flächen
		10.1.12	Bewirtschaftung von artenreichem Grünland
			<i>10.1.27 Extensive Nutzung der FFH-LRT Flachland- und Bergmähwiesen</i>
Moore	4,3		
Wälder	216,5	8.5.1	Waldnaturschutz und Verbesserung der Erholungsfunktion der Wälder
		12.2.1	Erhalt von FFH-Waldlebensraumtypen
Fließ- und Stillgewässer übergreifend	28,5	7.6.2	Naturnahe Gewässerentwicklung
		4.2.2	Investitionen in der Verarbeitung & Vermarktung natursch. produzierter Erzeugnisse
		4.4.1	Arten- und Biotopschutz
		4.4.3	Investitionen für Naturschutz und Landschaftspflege
		7.1.1.	Erstellung und Aktualisierung von Naturparkplänen
		7.6.3	Dienstleistungen in Naturschutz und Landschaftspflege (Pläne, Konzeptionen, Umweltsensibilisierung)
		7.6.4	Projekte zur Erhaltung, Wiederherstellung und Verbesserung ländlicher Landschaften und Gebiete mit hohem Naturwert
Bayern			
Grünland/Heiden/Gebüsche	90,9	10.1.18	Biototyp Wiese 1: Entwicklung und extensive Nutzung naturschutzfachlich wertvoller Wiesenlebensräume
			<i>10.1.20 Biototyp Wiese 3: Ergebnisorientierte Grünlandnutzung zum Erhalt von FFH-LRT</i>
			<i>10.1.21 Biototyp Weide: Erhaltung und Verbesserung naturschutzfachlich wertvoller Lebensräume durch extensive Weidenutzung</i>
Moore	20,4		
Wälder	334,6		
Fließ- und Stillgewässer übergreifend	3,5	4.4.c	Nicht-produktive Investitionen zur Umsetzung umwelt- und klimarelevanter Zielsetzungen
Hessen			
Grünland/Heiden/Gebüsche	12,8		
Moore	1,7		
Wälder	259,8		

Kategorie	LRT-Fläche [Tsd. Ha]	Maßnahmen mit (sehr) hoher Bedeutung für den Naturschutz (Flächenmaßnahmen, die m. h. W. LRT zugutekommen sind <i>farblich und kursiv</i> gekennzeichnet)	
Fließ- und Stillgewässer übergreifend	13,1		
Mecklenburg-Vorpommern			
Grünland/Heiden/Gebüsche	5,9	10.1.c	Naturschutzgerechte Grünlandbewirtschaftung
Moore	5,6	4.4.c	Wiederherstellung von Feuchtgebieten und Mooren
		7.6.c	Studien zur Wiederherstellung von Feuchtgebieten und Mooren
Wälder	86,7	10.1.c	Naturschutzgerechte Grünlandbewirtschaftung
		12.2	Ausgleichszahlungen je ha ausgewiesener forstwirtschaftlicher Fläche
		15.1	Zahlungen für Waldumweltverpflichtungen
Fließ- und Stillgewässer	219,3	4.4.a	Investive Maßnahmen in Natura 2000-Gebieten und Gebieten mit hohem Naturwert
		7.6.g	Investitionen in die naturnahe Gewässerentwicklung – Fließgewässer
		7.6.h	Standgewässer
übergreifend		7.1.2	Ausarbeitung und Aktualisierung von Managementplänen
		7.6.b	Studien und Investitionen zur Umsetzung von Maßnahmen zur Förderung des Umweltbewusstseins in Natura 2000-Gebieten
		7.6.f	Förderung der Planung und Umsetzung von Projekten der Landschaftspflegeverbände
Niedersachsen und Bremen			
Grünland/Heiden/Gebüsche	9,6	10.1	<i>BB1 Besondere Biotoptypen – Beweidung</i>
		10.1	<i>BB2 Besondere Biotoptypen – Mahd</i>
		10.1.	GL12 Extensive Bewirtschaftung – naturschutzgerechte Bewirtschaftung außerhalb von Schutzgebieten
		10.1.	GL22 Einhaltung einer Frühjahrsruhe – naturschutzgerechte Bewirtschaftung in Schwerpunkträumen des Wiesenvogelschutzes
		10.1.	GL32 Weidenutzung in Hanglagen – naturschutzgerechte Weidenutzung außerhalb von Schutzgebieten
		10.1	GL4 Zusätzliche Bewirtschaftungsbedingungen zum Erschwernisausgleich
		10.1	GL5 Artenreiches Grünland mit vier (GL51), sechs (GL52) oder acht Kennarten (GL53)
Moore	9,4	4.4	Flächenmanagement für Klima und Umwelt
		10.1	<i>BB1 Besondere Biotoptypen – Beweidung</i>
		10.1.	GL22 Einhaltung einer Frühjahrsruhe – naturschutzgerechte Bewirtschaftung in Schwerpunkträumen des Wiesenvogelschutzes
		10.1	GL4 Zusätzliche Bewirtschaftungsbedingungen zum Erschwernisausgleich
Wälder	32,6		
Fließ- und Stillgewässer	485,8	7.6	Fließgewässerentwicklung
		7.6	Seenentwicklung
		7.6	Übergangs- und Küstengewässer
übergreifend		4.4	Spezieller Arten- und Biotopschutz
		7.1	Pläne für den Erhalt und die Entwicklung von Lebensräumen und Arten ländlicher Landschaften
		7.6	Vorhaben für den Erhalt und die Entwicklung von Lebensräumen und Arten ländlicher Landschaften
		16.7	Landschaftspflege und Gebietsmanagement
Nordrhein-Westfalen			
Grünland/Heiden/Gebüsche	10,4	10.1.7	Vertragsnaturschutz auf Grünland
Moore	2,6		
Wälder	126,7	8.54	Naturschutzmaßnahmen im Wald
Fließ- und Stillgewässer	7,4		
übergreifend		7.13	Schutz- und Bewirtschaftungskonzepte Naturschutz

Kategorie	LRT-Fläche [Tsd. Ha]	Maßnahmen mit (sehr) hoher Bedeutung für den Naturschutz (Flächenmaßnahmen, die m. h. W. LRT zugutekommen sind <i>farblich und kursiv</i> gekennzeichnet)	
		7.6	kulturelles Erbe Naturschutz
Rheinland-Pfalz			
Grünland/Heiden/Gebüsche	19,8	10.1.h	Grünlandbewirtschaftung in den Talauen der Südpfalz
		10.1.j	Vertragsnaturschutz Grünland
		10.1.k	<i>Vertragsnaturschutz Kennarten</i>
		10.1.l	Vertragsnaturschutz Weinberg
Moore	1,5		
Wälder	153,1		
Fließ- und Stillgewässer übergreifend	14,0	7.6.b	Erhaltungs-, Wiederherstellungs- und Verbesserungsmaßnahmen von Gebieten mit hohem Naturschutzwert (Natura 2000 Gebiete)
		7.6.c	Förderung des Bewusstseins für Natura 2000
Schleswig-Holstein			
Grünland/Heiden/Gebüsche	2,5	10.1.8	Vertragsnaturschutz
Moore	4,4	4.4	Naturschutz und Landschaftspflege
		10.1.8	Vertragsnaturschutz
Wälder	50,3		
Fließ- und Stillgewässer übergreifend	732,1	7.6.2	Naturnahe Gewässerentwicklung (WRRL)
		12.1	Natura 2000-Prämie
		16.5	Kooperationen im Naturschutz
Saarland			
Grünland/Heiden/Gebüsche	13,2	10.1.5	<i>Extensive Bewirtschaftung von Dauergrünlandflächen</i>
Moore	176,8		
Wälder	24,7		
Fließ- und Stillgewässer übergreifend	0,9	4.4.f	Nichtproduktive Investitionen zum Erhalt der biologischen Vielfalt bei Arten und Lebensräumen
		7.1.a	Ausarbeitung und Entwicklung von Plänen zum Schutz und zur Bewirtschaftung von Natura 2000-Gebieten
Sachsen			
Grünland/Heiden/Gebüsche	13,8	10.1.	GL.1 Artenreiches Grünland – ergebnisorientierte Honorierung
		10.1.	GL.2 Biotoppflegemahd mit Erschwernis
		10.1.	GL.3 Bracheflächen und Brachestreifen auf Grünland
		10.1.	<i>GL.4 Naturschutzgerechte Hüttehaltung oder Beweidung</i>
		10.1.	<i>GL.5 Spezielle artenschutzgerechte Grünlandnutzung</i>
Moore	1,7	10.1.	<i>GL.2 Biotoppflegemahd mit Erschwernis</i>
Wälder	26,4	8.5.f	Biotopgestaltungs- und Artenschutzvorhaben im Wald
Fließ- und Stillgewässer übergreifend	18,6	1.1.a	Qualifizierung Naturschutz für Landnutzer
		4.4.f	Biotopgestaltungs- und Artenschutzvorhaben sowie Anschaffung von Technik und Ausstattung
		7.1	Naturschutzplanungen
		7.6	Studien zur Dokumentation von Artvorkommen sowie naturschutzbezogene Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit
		16.5.c	Gemeinsame Konzepte für Umweltprojekte und gegenwärtig angewendete ökologische Verfahren
Sachsen-Anhalt			
Grünland/Heiden/Gebüsche	17,7	10.1.b	<i>Freiwillige Naturschutzleistungen – Erstmahd bis zum 15.6. und Zweitnutzung ab 1.9. des Jahres</i>
		10.1.c	<i>Freiwillige Naturschutzleistungen – Erstmahd nach dem 15.7. des Jahres</i>
		10.1.d	<i>Freiwillige Naturschutzleistungen – Beweidung mit Schafen und/oder Ziegen</i>
		10.1.e	<i>Freiwillige Naturschutzleistungen – Beweidung mit Rindern</i>
Moore	3,5	10.1.c	Freiwillige Naturschutzleistungen – Erstmahd nach dem 15.7.

Kategorie	LRT-Fläche [Tsd. Ha]	Maßnahmen mit (sehr) hoher Bedeutung für den Naturschutz (Flächenmaßnahmen, die m. h. W. LRT zugutekommen sind <i>farblich und kursiv</i> gekennzeichnet)	
Wälder	33,5	15.1.a	des Jahres Waldumwelt- und Klimadienstleistungen und Erhaltung der Wälder
Fließ- und Stillgewässer übergreifend	26,6	7.6.i 7.1.a 7.6. h	Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie Unterstützung für die Ausarbeitung von Plänen für Natura 2000-Gebiete und sonstige Gebiete mit hohem Naturschutzwert Maßnahmen zur Verbesserung der Biodiversität und für das Schutzgebietssystem Natura 2000
Thüringen			
Grünland/Heiden/Gebüsche	33,2	10.1.g 10.1.h	<i>GB Pflege von Biotopgrünland und Streuobstwiesen</i> <i>G6 Offenlanderhaltung</i>
Moore	1,3		
Wälder	119,2	8.5.c 15.1.a	Erhöhung des ökologischen Wertes durch investive Waldumweltmaßnahmen Waldumweltmaßnahmen
Fließ- und Stillgewässer übergreifend	19,3	7.1/7.6	Entwicklung von Natur und Landschaft (ENL)

Anhang G: Ergebnisse der quantitativen Untersuchung: Flächenmaßnahmen

BL	Fläche (Tsd. ha) Zu schützend	Ziel (geplant)	Differenz	Abdeckung (%)	Gesamtausgaben (Planwert, Mio. €)
AWZ	0,04	0,0	0,04	0	0,0
BB	18,6	17,6	1,0	95	21,7
BW	82,0	72,7	9,3	89	218,3
BY	48,8	75,6	-26,8	155	255,4
HE	11,9	0,0	11,9	0	0,0
HH	0,3	0,0	0,3	0	0,0
MV	7,6	5,9	1,8	77	15,3
NI	18,3	15,6	2,7	85	40,7
NW	9,8	26,1	-16,3	266	86,8
RP	19,0	10,5	8,5	55	33,6
SH	14,3	22,4	-8,2	157	53,4
SL	13,1	4,5	8,6	34	6,7
SN	13,1	51,5	-38,4	393	104,1
ST	19,8	11,9	7,8	60	26,4
TH	32,1	38,5	-6,4	120	94,8
BRD	308,8	352,9	-44,0	114	957,3

Anhang H: Ergebnisse der quantitativen Untersuchung: Flächenmaßnahmen die m. h. W. LRT schützen

BL	Fläche (Tsd. ha) Zu schützend	Ziel (geplant)	Differenz	Abdeckung (%)	Gesamtausgaben (Planwert, Mio. €)	
AWZ	0,04	0,0	0,0	0,0	0	0,0
BB	18,6	0,0	18,6	0	0,0	
BW	82,0	16,6	65,4	20	38,4	
BY	48,8	19,6	29,2	40	51,6	
HE	11,9	0,0	11,9	0	0,0	
HH	0,3	0,0	0,3	0	0,0	
MV	7,6	0,0	7,6	0	0,0	
NI	18,3	3,5	14,8	19	13,5	
NW	9,8	0,0	9,8	0	0,0	
RP	19,0	0,0	19,0	0	0,0	
SH	14,3	0,0	14,3	0	0,0	
SL	13,1	4,5	8,6	34	6,7	
SN	13,1	8,4	4,7	64	37,9	

BL	Fläche (Tsd. ha)		Differenz	Abdeckung (%)	Gesamtausgaben (Planwert, Mio. €)
	Zu schützend	Ziel (geplant)			
ST	19,8	6,0	13,8	30	13,2
TH	32,1	19,3	12,9	60	47,4
BRD	308,8	77,8	231,0	25	208,6

Anhang I: Ergebnisse der quantitativen Untersuchung: Investive Maßnahmen

BL	Zu schützende Fläche (Tsd. ha)	Öffentliche Gesamtausgaben (Planwert, Mio. €)	Öffentliche Gesamtausgaben (Planwert, €/ha)
AWZ	0,0	0,0	0
BB	142,2	0,0	0
BW	33,6	209,4	6.237
BY	133,2	14,0	105
HE	15,4	0,0	0
HH	18,0	0,0	0
MV	223,1	123,0	552
NI	486,5	142,7	293
NW	10,5	48,4	4.611
RP	16,4	8,0	489
SH	736,7	59,8	81
SL	1,2	0,6	520
SN	21,0	43,6	2.072
ST	28,2	0,0	0
TH	21,6	24,7	1.143
BRD	1.887,4	674,2	357

Anhang J: Ergebnisse der quantitativen Untersuchung: Waldmaßnahmen

BL	Fläche (Tsd. ha)		Differenz	Abdeckung (%)	Gesamt- ausgaben (Planwert, Mio. €)	Kommentar
	Zu schützend	Ziel (geplant)				
AWZ	0,0	0,0	0,0	0	0,0	
BB	26,7	0,0	0,0	0	0,0	
BW	216,5	58,0	158,5	27	10,9	nur Flächenmaßnahmen
BY	20,4	0,0	0,0	0	0,0	
HE	259,8	0,0	0,0	0	0,0	
HH	1,2	0,0	0,0	0	0,0	
MV	86,7	34,0	0,0	39	23,3	Flächen- & investive Maßnahmen
NI	32,6	0,0	0,0	0	0,0	
NW	126,7	0,0	0,0	0	9,5	nur investive Maßnahmen
RP	153,1	0,0	0,0	0	0,0	
SH	50,3	0,0	0,0	0	0,0	
SL	24,7	0,0	0,0	0	0,0	
SN	26,4	0,0	0,0	0	2,7	nur investive Maßnahmen
ST	33,5	0,0	0,0	0	3,7	nur investive Maßnahmen
TH	119,2	46,9	72,3	39	9,6	nur Flächenmaßnahmen
BRD	1.177,8	138,9	230,7	12	59,7	

7.3 Vernetzung

7.3.1 Vernetzungstreffen

Die zuletzt im Rahmen des NABU-Verbändeprojektes „EU-Naturschutzfinanzierung 2014-2020“ erfolgte Vernetzung zwischen Vertreterinnen und Vertretern des BMU und der Länderministerien, die sich mit strategischen Fragen der Naturschutzfinanzierung befassen, und Vertretende der Naturschutzverbände insbesondere in den ELER-Begleitausschüssen wurde im Vernetzungsteil des ELERBiodiv-Projektes fortgesetzt. Über die Elemente

Vernetzungstreffen, Newsletter und Informationsaustausch durch eine Internetplattform wurde die Zusammenarbeit verstetigt. In der Vergangenheit konnte durch die hierdurch beförderte Zusammenarbeit der Akteure auch konstruktiv Einfluss auf die Umsetzung der Förderung auf EU- und Bundesebene genommen werden.

Im Verlauf des Projektes wurden vier Vernetzungstreffen durchgeführt. Die auf den Vernetzungstreffen vorgestellten Präsentationen wurden zeitnah elektronisch an die Teilnehmenden verschickt bzw. über die Internetplattform zur Verfügung gestellt.

Das erste Treffen fand am 13./14. Januar 2016 in Hannover statt und war mit 36 Teilnehmenden gut besucht. Dabei waren fast alle Bundesländer sowie Vertreter des BMU, des BfN und des Umweltbundesamtes (UBA) vertreten. Aus dem Kreis der Verbände war auf diesem Vernetzungstreffen nur eine schwache Teilnahme zu verzeichnen, die Gründe hierfür wurden u. a. in der anschließenden projektbegleitenden Arbeitsgruppe thematisiert (v. a. Termenschwierigkeiten, auf die zukünftig mehr Rücksicht genommen werden sollte). Im Rahmen der Vorträge wurde zunächst von BfN und UBA sowie von den Projektträgern ein Überblick über die im Jahr 2015 neu gestarteten Projekte im Zusammenhang mit der GAP gegeben. Anschließend wurde der Stand der Umsetzung der EPLR sowie ausgewählte Probleme der Umsetzung wie z. B. die Anwendung von Auswahlkriterien und die Handhabung beihilferechtlicher Probleme diskutiert. Am zweiten Tag ging es zunächst um verschiedene Modelle und Erfahrungen in der Kombinierbarkeit von ökologischen Vorrangflächen (im Rahmen des Greening der 1. Säule der GAP) mit AUKM. Dann erfolgte der Einstieg in die Zukunftsdebatte „Perspektiven der Naturschutzfinanzierung im Rahmen der GAP“, die auf den folgenden Vernetzungstreffen fortgeführt wurde. Auf diesem ersten Vernetzungstreffen wurden auch die aktuelle Position des World Wide Fund for Nature (WWF) sowie der Stand der Diskussion in der LANA vorgestellt.

Das zweite Vernetzungstreffen fand am 28./29. September 2016 in Frankfurt am Main statt. Wiederum nahmen 36 Gäste teil, dabei waren 15 Bundesländer vertreten, auch deutlich mehr Teilnahme der Verbände. Zunächst wurde durch das BMU der Stand der Schätzung des Finanzbedarfs zur Umsetzung der EU-Naturschutzrichtlinien in Deutschland vorgestellt. Diese Schätzung war Grundlage für das LANA-Papier, was am 2. Tagungstag im Rahmen der Perspektivendebatte vorgestellt wurde. Im Rahmen des Tagesordnungspunktes „Einordnung der Ergebnisse der Durchführungsberichte durch die Länder und Diskussion der Befunde und Bewilligungsstände“ entspann sich eine kontroverse Diskussion um die vor dem Vernetzungstreffen verschickte Abfrage zur Einschätzung der Inanspruchnahme der ausgewählten Maßnahmen. Mit Blick auf die in die politische Diskussion eingebrachte Zahl von erforderlichen 1,4 Mrd. € pro Jahr für die Umsetzung von Natura 2000 (LANA 2016) befürchteten die Vertreterinnen und Vertreter der Bundesländer, dass der Kreis der als biodiversitätsrelevant ausgewählten Maßnahmen zu umfangreich sei. Aus dieser Diskussion ergaben sich dann entscheidende Impulse zur Entwicklung des in Kapitel 3.1 beschriebenen Ansatzes zur Ermittlung des Budgets für biodiversitätsfördernde Maßnahmen im ELER. Weitere Themen des zweiten Vernetzungstreffens waren u. a. im Rahmen des Tagesordnungspunktes „Anpassung der GAK an die ELER-Verordnung – Sachstand zur Änderung des GAK-Gesetzes und des Rahmenplans“ der Durchbruch, der nun erzielt werden konnte, um auch investive

Naturschutzmaßnahmen aus der GAK finanzieren zu können sowie die Vorstellung des Verbändepapiers „Weiterentwicklung der GAP und Naturschutzfinanzierung im Rahmen der GAP“ durch den Vertreter des NABU. Den Abschluss bildete ein Beitrag aus Hessen zu den ersten Erfahrungen mit Naturschutzmaßnahmen im Hessischen Programm für Agrarumwelt- und Landschaftspflege-Maßnahmen (HALM) außerhalb des ELER.

Das dritte Vernetzungstreffen fand am 04./05. Mai 2017 in Hannover mit 26 Teilnehmenden statt. Diesmal waren nur 8 Bundesländer vertreten, dafür aber mehr Vertreterinnen und Vertreter der Verbände. Zunächst wurde von einem Referenten aus den Niederlanden das niederländische Modell zu AUKM-Gruppenverträgen vorgestellt und ausführlich diskutiert. Da davon auszugehen war, dass das Thema der ziel- und ergebnisorientierten Politikumsetzung in der nächsten Programmplanungsperiode einen zentralen Stellenwert einnehmen würde, wurde den ersten Überlegungen hierzu ein eigener Tagungsblock gewidmet. Außerdem wurde der Stand der Diskussion zur Weiterentwicklung der GAP in Deutschland, die Vorstellungen der GD Umwelt zur zukünftigen Naturschutzfinanzierung aus der GAP sowie die Erfahrungen der europäischen Umweltverbände mit der Living Land-Kampagne⁴⁷ diskutiert. Am zweiten Tag wurden Zwischenergebnisse des Ansatzes zur Ermittlung des Budgets für biodiversitätsfördernde Maßnahmen im ELER (Kapitel 3.1) vorgestellt und der UMK-Bericht über die dem Naturschutz zur Verfügung stehenden Mittel (BMUB 2017) diskutiert.

Das vierte und letzte Vernetzungstreffen fand am 26. Januar 2018 am Rande der „Grünen Woche“ in Berlin statt und war mit 33 Teilnehmenden aus sieben Bundesländern und vier Verbänden erneut gut besucht. Vorgestellt wurde das F.R.A.N.Z.-Projekt⁴⁸ sowie mit dem Beitrag „Was leisten EPLR für die Finanzierung der Erhaltung von FFH-Lebensraumtypen?“ (Kapitel 3.2) wiederum Ergebnisse aus dem ELERBiodiv-Projekt. Gute Resonanz im Teilnehmerkreis fanden auch die Erfahrungsberichte von Verbändevertreterinnen und -vertretern aus den Begleitausschüssen, die zeigten, was dort bewirkt werden kann und was nicht. Nachdem am 29. November 2017 die EU-Kommission erste Überlegungen zur Weiterentwicklung der GAP veröffentlicht hatte (EU-Kommission 2017), wurde dem Beitrag von Herrn Scheele (GD Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung) zu den „Perspektiven der Naturschutzfinanzierung im Rahmen der 2. Säule der GAP“ mit besonderer Spannung entgegengesehen (Scheele 2018). Von den Teilnehmenden und vom Referenten wurde die ausführliche Diskussion hierzu als sehr konstruktiv gelobt.

7.3.2 Newsletter und Internetplattform

Die im NABU-Verbändeprojekt regelmäßig herausgegebenen Newsletter wurden im Vernetzungsteil des ELERBiodiv-Projektes fortgesetzt. Das erste Halbjahr 2016 war weitgehend von der Inkraftsetzung der EPLR bestimmt, wodurch es wenig berichtenswerte Inhalte gab. Daher stand vorerst die Information über Neustart und Verstetigung dieses Mediums und die

⁴⁷ Die Living Land-Kampagne wurde vom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (BUND), dem Deutschem Naturschutzring, NABU und WWF initiiert und setzt sich für eine Reform und einen grundlegenden Wandel der GAP ein (URL: www.living-land.de, 15.06.2018).

⁴⁸ F.R.A.N.Z. steht für „für Ressourcen, Agrarwirtschaft & Naturschutz mit Zukunft“ und ist ein gemeinschaftliches Projekt der Umweltstiftung Michael Otto und des Deutschen Bauernverbandes e. V. (URL: www.franz-projekt.de, 15.06.2018).

Berichterstattung über das erste Vernetzungstreffen sowie Terminankündigungen für und Berichte über interessante Veranstaltungen im Vordergrund.

Neben Terminankündigungen von für unseren „Kundenkreis“ interessanten Veranstaltungen konnten seitdem interessante Studien und Materialien zur Weiterentwicklung der EU-Naturschutzfinanzierung vorgestellt werden. Darunter z. B. eine Studie von acht Forschungseinrichtungen und Verbänden die zeigt, dass die EU-Politik zu Landwirtschaft und Naturschutz den Artenverlust von Feldvögel nicht stoppen kann (Gamero et al. 2017). In weiteren Nachrichten wurde u. a. der Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes „Die Kosteneffizienz von EU-Beihilfen zur Entwicklung des ländlichen Raums für nichtproduktive Investitionen in der Landwirtschaft“ (Europäischer Rechnungshof 2015) sowie das Papier der Niederländischen Präsidentschaft mit ihren Vorstellungen zur künftigen GAP behandelt (Rat der Europäischen Union 2016).

Im NABU-Vorläuferprojekt wurde über den schweizerischen Cloud-Service Wuala eine Informations- und Austauschplattform für die Naturschutzvertreterinnen und –vertreter (Landesvertretungen, Verbände, usw.) aufgebaut und gepflegt. Die Cloud-Lösung konnte zwar gezielt den Verteiler bedienen, hatte aber den Nachteil, dass eine Reihe von Kolleginnen und Kollegen aus den öffentlichen Verwaltungen wegen der Absicherungen von Bundes- und Landesnetzen den Cloud-Dienst nicht nutzen konnten. Daher sollte als Informationsplattform in ELERBiodiv eine normale Website mit einem öffentlichen und einem internen Teil aufgebaut werden, der über Registrierung und Login zugänglich sein sollte. Zielsetzung war insofern ein lebendiges Austauschmedium um naturschutzfachlich relevante Institutionen, Einrichtungen und deren Beteiligte besser zu vernetzen (z. B. hinsichtlich der Verwaltungspraxis in den Bundesländern) und den wissenschaftlichen Teil des ELERBiodiv-Projekts abdecken zu können.

Die Website <http://www.eu-naturschutzfinanzierung.de> wurde mit dem Content-Managementsystem Joomla realisiert. Dabei handelt es sich um ein Open Source-Programm, was insbesondere die Möglichkeit bietet, verschiedene Nutzergruppen zu bilden und gegeneinander abzugrenzen.

Der Projektverteiler umfasst derzeit ca. 85 Projektbeteiligte folgender Gruppen:

- Beteiligte an einem Vorläuferprojekt
- Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eines Bundes- oder Länderumweltministeriums oder einer Bundes- oder Landesbehörde, die mit strategischen Fragen der EU-Naturschutzfinanzierung befasst sind
- Agrar- oder Naturschutzreferentinnen und -referenten eines Umweltverbandes
- Vertreterinnen und Vertreter eines Umweltverbandes in einem ELER-Begleitausschuss
- Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einer wissenschaftlichen Einrichtung, die sich mit o. g. Fragen befasst

Die Website enthält im öffentlichen Teil weitgehend alle relevanten Vorschläge zur Naturschutzfinanzierung aus der GAP sowie öffentliche Positionspapiere der EU-Kommission, des BMU und aus den Bundesländern zu diesem Thema. Ferner sind dort Ergebnisse aus ELERBiodiv sowie aus angrenzenden wissenschaftlichen Projekten veröffentlicht. Ein Informationskasten mit aktuellen Nachrichten und Hinweisen auf interessante

Veranstaltungen ergänzt das Angebot. Die zum Teil dreistelligen Zugriffszahlen zeigen, dass diese Bibliothek von der Fach-Community geschätzt und genutzt wird.

Im internen Teil sind v. a. Informationen (Tagesordnungen, Teilnehmerlisten, Protokolle und Präsentationen) zu den Vernetzungstreffen hinterlegt. Dazu ein Terminkalender mit Veranstaltungen und wichtigen Terminen für die weitere Entscheidungsfindung zur EU-Naturschutzfinanzierung aus der GAP und ein Forum für den Austausch.

Im Rahmen der Anpassung der Website an die Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 (Datenschutz-Grundverordnung) war eine explizite Rückmeldung der Abonentinnen und Abonenten für den Verbleib im Verteiler erforderlich. Die schnellen und zahlreichen Rückmeldungen hierzu haben gezeigt, dass die Website von den Nutzenden geschätzt und genutzt wird. Die Website wird nach Ablauf des Projekts noch bis zum Jahresende 2018 zur Verfügung stehen.

Inzwischen werden ähnliche Austauschmöglichkeiten auf regionaler und Bundesebene angeboten, wodurch die Notwendigkeit der Weiterführung des Vernetzungsteils (Treffen, Newsletter, Website) über 2018 hinaus als geringer eingeschätzt wird. Da die vorhandenen Angebote meist jedoch nebeneinander laufen, wäre eine Bündelung der Informationen beispielsweise in Form einer Website oder Datenbank durchaus empfehlenswert. Obwohl einige Synergien zwischen ELERBiodiv und dem Vernetzungsteil genutzt werden konnten, sollte eine solche Datenbank und Vernetzung separat als alleinstehendes Projekt umgesetzt werden.