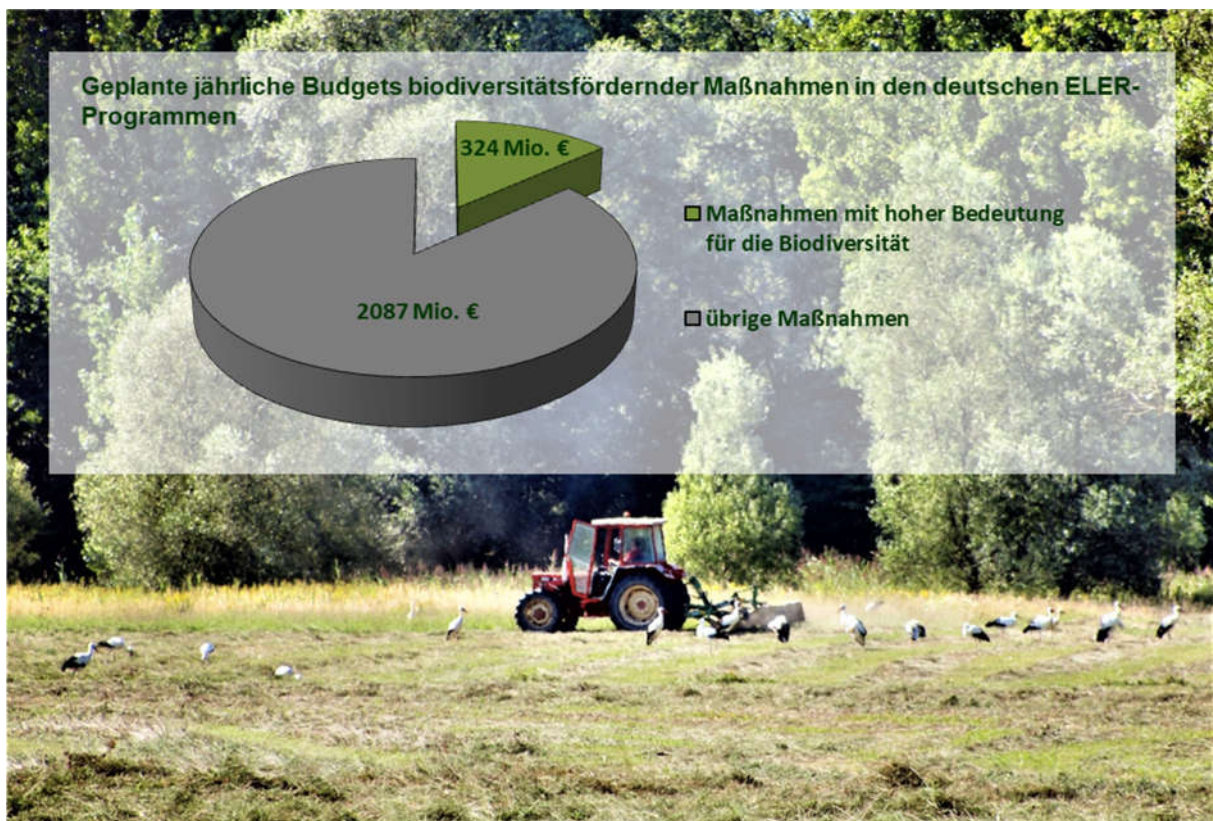


Ermittlung des geplanten finanziellen Umfangs von Naturschutzmaßnahmen

im Rahmen der ELER-Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums 2014 - 2020

Herausforderungen, Methode und Ergebnisse

Thomas Horlitz, Bea Achtermann, Holger Pabst und Jörg Schramek



Dieses Arbeitspapier 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, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) gefördert wird.

Bearbeitung:

Dr. Thomas Horlitz (entera)
Bea Achtermann (entera)
Dr. Holger Pabst (IfLS)
Jörg Schramek (IfLS)

Entera Umweltplanung & IT
,
Fischerstraße 3
30167 Hannover

IfLS Institut für ländliche Strukturforschung
an der Goethe-Universität Frankfurt
Kurfürstenstr. 49
60486 Frankfurt am Main

Fachbetreuung im BfN:

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

Titelbild:

Dr. Thomas Horlitz

Hannover, Frankfurt, Februar 2018

Zitation:

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. Ad hoc-Arbeitspapier im Rahmen des Forschungs- und Entwicklungsvorhabens „Biodiversitätsförderung im ELER“ (ELERBiodiv) (FKZ 3515 880 300). Hannover; Frankfurt.

Inhalt

1	Hintergrund und Fragestellung	2
2	Ansätze zur Ermittlung des Budgets für biodiversitätsfördernde Maßnahmen in den EPLR der Bundesländer	3
2.1	Rahmenbedingungen	3
2.2	Die Aussagekraft des Budgets für den Schwerpunktbereich 4A	3
2.3	Die „Biodiversity Tracking-Methode“	5
3	Entwicklung und Anwendung eines differenzierten Ansatzes zur Ermittlung des Budgets für biodiversitätsfördernde Maßnahmen	6
3.1	Herausforderungen und Ausgangspunkt	6
3.2	Identifizierung und Kategorisierung biodiversitätsfördernder Maßnahmen.....	7
3.3	Ermittlung des geplanten Budgets	10
4	Ergebnisse	12
5	Diskussion und Einordnung der Ergebnisse	14
5.1	Validität der Ergebnisse	14
5.1.1	Mögliche Unter- und Überschätzungen des Budgets der Kategorie 1	14
5.1.2	Vergleichende Diskussion der verschiedenen Ansätze.....	15
5.2	Einordnung im Vergleich zum theoretischen Bedarf	17
6	Schlussfolgerungen	19
7	Literaturverzeichnis	20
Anhang	21

1 Hintergrund und Fragestellung

Das Bundesamt für Naturschutz (BfN) fördert mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) ein F+E-Vorhaben zur „Biodiversitätsförderung im ELER“ (ELERBiodiv). In diesem Rahmen wurde auch der Frage nachgegangen, in welchem Umfang in den Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum (EPLR) der Bundesländer Naturschutzausgaben¹, d. h. Mittel zur Förderung der Biodiversität, vorgesehen sind. Betrachtet wurden hierbei ausschließlich die Planzahlen zu Beginn der Förderperiode 2014 - 2020. Hierdurch werden Rückschlüsse auf die Bedeutung des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) für die Finanzierung von Naturschutzmaßnahmen im Allgemeinen sowie zur Umsetzung der Natura 2000-Gesetzgebung im Besonderen ermöglicht.

Nahezu zeitgleich wurde durch die Expertengruppe „EU-Naturschutzfinanzierung/GAP 2020“ der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANA) in Zusammenarbeit mit dem BfN und dem BMUB eine Aktualisierung der Schätzung des Mittelbedarfs für die Umsetzung der Natura 2000-Gesetzgebung vorgenommen. Insofern war unter gewissen Einschränkungen die Möglichkeit einer Gegenüberstellung von bestehendem Finanzbedarf und vorgesehenem Ausgabenvolumen (ELER-, nationale Kofinanzierungsmittel sowie Top-Ups) vorzunehmen.

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 Ermittlung² des Umfangs biodiversitätsfördernder Maßnahmen sowie des ihnen zugewiesenen Budgets³ (Kapitel 2). Daher wird in diesem Beitrag 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 (KOM) nicht zielführend ist. Zudem wird dargestellt, dass der von Seiten der KOM in der derzeitigen Form verfolgte Ansatz des „Biodiversity Tracking“ 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). Die dazu unternommenen Arbeitsschritte werden beschrieben, identifizierte Hindernisse aufgezeigt und der Umgang mit ihnen dargelegt.

Die so ermittelten und in aggregierter Form in Kapitel 4 sowie im Anhang dargestellten Ergebnisse werden abschließend diskutiert (Kapitel 5) und kritisch reflektiert (Kapitel 6).

¹ Der Begriff „Naturschutz“ wird in diesem Beitrag mit „Förderung der Biodiversität“ bzw. „Naturschutzmaßnahmen“ mit „biodiversitätsfördernden Maßnahmen“ gleichgesetzt. Andere Aspekte des Naturschutzes werden insofern hier bewusst ausgeklammert.

² Vergleiche auch KOM (2016a: 6): „As regards the allocation of resources, it is not possible know with certainty the potential contribution to Natura 2000 from the RDPs.“

³ Als Budget im Sinne dieses Beitrags werden die in den EPLR für die Förderperiode 2014-2020 eingeplanten Mittel – hier für die Förderung der Biodiversität – zusammengefasst, die sich aus ELER-Mitteln, der nationalen Kofinanzierung sowie nationalen Top-Ups zusammensetzen. Tatsächlich getätigte Ausgaben werden ausdrücklich nicht betrachtet.

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

2.1 Rahmenbedingungen

Die Biodiversitätsstrategie der EU (KOM 2011) findet in der aktuellen Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 – im Folgenden: ELER-Verordnung – keine explizite Erwähnung. Hier wird lediglich darauf hingewiesen, dass „die Mitgliedstaaten den besonderen Bedürfnissen der Natura-2000-Gebiete im allgemeinen Entwurf ihrer Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums Rechnung tragen [sollten]“ (vgl. 24. Erwgrd. der ELER-Verordnung). Von der in Artikel 7 der ELER-Verordnung grundsätzlich vorgesehenen Möglichkeit, thematische Teilprogramme – etwa für die Förderung der biologischen Vielfalt – einzurichten, ist zudem in keinem deutschen EPLR Gebrauch gemacht worden.

In Bezug auf die Finanzierung biodiversitätsfördernder Maßnahmen oder die Umsetzung der Natura 2000-Gesetzgebung enthält die ELER-Verordnung ebenfalls keine spezifischen Aussagen. Hier werden die Mitgliedstaaten lediglich pauschal dazu verpflichtet, insgesamt mindestens 30 Prozent der eingeplanten Mittel für „Umweltbelange“ im Rahmen bestimmter Maßnahmen vorzusehen⁴. Für die Biodiversitätsförderung im Speziellen ist kein verpflichtender Anteil vorgeschrieben.

2.2 Die Aussagekraft des Budgets für den Schwerpunktbereich 4A

Grundsätzlich sieht die ELER-Verordnung in Artikel 5 eine Zuordnung von Maßnahmen und Budgetansätzen zu sechs Prioritäten mit jeweils mehreren Schwerpunktbereichen vor. Priorität 4 ist der „Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der mit der Land- und Forstwirtschaft verbundenen Ökosysteme“ (ebd.) gewidmet. Dieser Priorität ist der Schwerpunktbereich 4A zugeordnet, 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 (ebd.).

In einem Verordnungsentwurf der KOM 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“⁵. 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 4A später aber erweitert, um – in Ermangelung eines geeigneten anderen Schwerpunktbereichs – die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete inhaltlich zuordnen zu können. Somit musste die Ausgleichszulage, die primär andersgela-

⁴ „Diese Ausgaben sollten durch Zahlungen für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen und 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“ (vgl. 22. Erwgrd. der ELER-Verordnung)

⁵ 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 Vorsitzes. Unveröffentlichtes Interinstitutionelles Dossier 2011/0282 (COD) vom 13. Dezember 2012, KOM Dok. Nr. 17352/1/12 REV 1, 168 S.

gerte Ziele⁶ 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 Mittelan-satz für Biodiversitätsziele gleichzusetzen. Zudem finden sich im Vergleich der EPLR der 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 wurden. 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 Agrarumwelt- und Klima-maßnahmen (AUKM) unter Priorität 4 ohne Angabe der Schwerpunktbereiche programmiert werden, so dass – auf der Basis der Informationen des EPLR – eine Zuordnung der für Prio-rität 4 eingeplanten Mittel zu den einzelnen Schwerpunktbereichen 4A bis 4C nur mit Hilfe von Annahmen⁷ 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 verwal-tungsintern vorliegen (Kapitel 4.3).

Umgekehrt gibt es in Einzelfällen auch Vorhaben, die zwar prioritär in anderen Schwerpunkt-bereichen programmiert sind, jedoch höhere Wirkungspotenziale hinsichtlich der Förderung der Biodiversität aufweisen als manche primär unter Schwerpunktbereich 4A programmiert Vorhaben. Bei einer reinen Fokussierung auf den Schwerpunktbereich 4A würden diese ent-sprechend unberücksichtigt bleiben.

Schlussfolgernd ist eine Identifizierung der Programmmittel für den Schwerpunktbereich 4A (mit gewissen Einschränkungen) zwar möglich, jedoch werden die Mittel für biodiversitätsför-dernde Maßnahmen damit keineswegs zutreffend erfasst. Tatsächlich führt das Heranziehen des Budgets für den Schwerpunktbereich 4A zu einer deutlichen Überschätzung der geplan-ten Ausgaben für Biodiversitätsziele. In Kapitel 5 werden Art und Größenordnung der bei diesem Vorgehen „ungerechtfertigt“ einbezogenen Mittel dargestellt und diskutiert.

⁶ 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 Landwirtschaft zur Erhaltung oder Verbesserung der Umwelt, zur Erhaltung des ländlichen Lebensraums [...] fortzuführen“ (ebd., Art. 31 Abs. 4). Von der Mög-lichkeit dieser Ausweisung außerhalb der eigentlichen benachteiligten Gebiete haben nur wenige Bundesländer (kleinflächig) Gebrauch gemacht.

⁷ 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 vorge-sehen ist.

2.3 Die „Biodiversity Tracking-Methode“

In einer vom Institute for European Environmental Policy (IEEP) durchgeführten Studie wurden die Strukturfonds sowie weitere EU-Fördertöpfe der Förderperiode 2007-2013 hinsichtlich ihrer biodiversitätsrelevanten Ausgaben untersucht und 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“ (DAC o. J.; KOM 2016b), 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 – entsprechend dem ursprünglichen Ziel des Schwerpunktbereichs (Kapitel 2.2). 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 in Kapitel 2.2 beschriebene Problem faktisch 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 signifikant überschätzen wird („*is likely to overestimate significantly*“) (ebd.: 51).

Die vorgeschlagene Methode wurde im Rahmen des Projekts ELERBiodiv dennoch versuchsweise angewandt, um die Plausibilität der damit erzielten Ergebnisse zu prüfen. In Kapitel 6 wird hierauf entsprechend eingegangen.

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

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 geschehen⁸.

Grundsätzlich steht eine solche differenzierte Betrachtung vor zwei Herausforderungen:

- (a) Zunächst ist zu klären, welche (Teil-)Maßnahmen bzw. (Teile von) Vorhaben⁹ tatsächlich in die Kategorie „biodiversitätsfördernd“ fallen. Hierzu bedarf es einer natur-schutzfachlich 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 KOM nicht hinreichend Rechnung getragen, da i. d. R. auf Ebene der Maßnahmen bzw. 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 13¹⁰ 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:

⁸ 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 (ebd.: 68).

⁹ 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 Durchführungsverordnung (EU) 808/2014 der Kommission – im Folgenden: ELER-Durchführungsverordnung – Bezug genommen wird.

¹⁰ Niedersachsen und Bremen sowie Brandenburg und Berlin haben – wie schon in der vergangenen Förderperiode – ein gemeinsames EPLR, Hamburg ist aus der ELER-Förderung ausgestiegen.

- 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 3.2).
- 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 3.3).

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-Fiches¹¹ der KOM Naturschutzthemen kaum benennen bzw. diese weder aus- noch einschließen. Bei einer entsprechenden Maßnahmenausgestaltung bieten daher nahezu alle ELER-Maßnahmen die Möglichkeit, die Biodiversität zu fördern. Dennoch wurden in diesem Schritt Maßnahmencode (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) sowie einzelne Teilmaßnahmen von der weiteren Betrachtung ausgeschlossen (Tabelle A.1). Zwar können im Rahmen von LEADER 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

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 darauf 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

¹¹ Vergleiche hier z. B.:

KOM (2014a): Measure fiche Basic services and village renewal in rural areas – Measure 7,
http://www.agricoltura.regione.campania.it/PSR_2014_2020/pdf/Art20.pdf

KOM (2014b): Measure fiche Forestry - Measures 8 & 15,

<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=11470&no=9>

- 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) 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, wie beispielsweise den ökologischen Landbau, 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 (Tabelle 1). Die flan-

kierenden Maßnahmen wurden entsprechend ihres Biodiversitätsbezugs in Kategorie 1 oder Kategorie 2¹² eingestuft.

In den Gesprächen mit den Länderexpertinnen und -experten wurde zudem vermehrt 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

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
2	Weitere Maßnahmen mit untergeordneter Bedeutung für die Förderung der Biodiversität (= positive Biodiversitätseffekte als "Nebenwirkung")
	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. In Tabelle A.2 (Anhang) ist die jeweils überwiegende Wirkungskategorie der Maßnahmengruppen dargestellt. 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.

¹² 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.

So ist z. B. – dort wo eine Trennung möglich war – die Grundförderung der extensiven Grünlandbewirtschaftung (teilweise nach NRR¹³) 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 in Tabelle A.2 dargestellte Kategorisierung lediglich als eine Orientierung für eine wirkungsbasierte Einteilung der Maßnahmen der Entwicklungsprogramme des ländlichen Raums dienen kann. Es bedarf in jedem Fall einer erneuten differenzierten Einzelbetrachtung bzw. Einzelfallentscheidung auf Vorhabenebene.

3.3 Ermittlung des geplanten Budgets

Ausgangspunkt für die Zuordnung der Finanzbudgets zu den identifizierten biodiversitätsfördernden (Teil-)Maßnahmen waren die spezifischen Zuordnungen, der in den EPLR nach Schwerpunktbereichen differenzierten Budgets¹⁴. Durch Abgleich mit den Kapiteln des Indikatorplans¹⁵ konnten in einigen Fällen fehlende Budgetdaten erschlossen werden. In Kapitel 11.4 der EPLR werden beispielsweise geplante Umweltmaßnahmen/-projekte umfänglicher

¹³ „Die „Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland“ [NRR] ist das Bindeglied zwischen der Partnerschaftsvereinbarung und den Länderprogrammen zur Entwicklung des ländlichen Raums. Sie enthält wesentliche Fördermaßnahmen der GAK (Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“), die damit nach der ELER-Verordnung erstellt, bei der Europäischen Kommission notifiziert und im Dezember 2014 genehmigt wurde.“ (BMEL 2016)

¹⁴ EPLR Kapitel 8.2: Beschreibung aufgeschlüsselt nach Maßnahme

¹⁵ EPLR Kapitel 11: Indikatorplan

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. Eine Einordnung der Auswirkungen dieser Unsicherheiten in Bezug zum Gesamtergebnis erfolgt in Kapitel 5.

Anschließend wurden 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 den Gesprächen mit Ländervertreterinnen und -vertretern zudem heraus, dass die in den EPLR dargestellten Vorhabenarten z. T. weitere Untervorhaben beinhalten, die hinsichtlich ihrer biodiversitätsfördernden Wirkung unterschiedlich zu beurteilen sind und daher unterschiedlichen Kategorien zugeordnet werden müssen. Die Mittel wurden in diesen Fällen entsprechend der Angaben der Ländervertreterinnen und -vertreter anteilig den Kategorien 1 bzw. 2 zuge schlagen.

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, den die LANA-Expertengruppe im Jahr 2016 identifizierte (vgl. Kapitel 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

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 %

Quelle: Eigene Berechnungen; *FP = Förderperiode

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 und 2 auf die in Deutschland programmierten ELER-Maßnahmen

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 %
Gesamt					2.268,7	100,0 %
Anteil an den EPLR					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.

Quelle: Eigene Berechnungen

5 Diskussion und Einordnung der Ergebnisse

5.1 Validität der Ergebnisse

5.1.1 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 (z. B. Ökologischer Landbau, Natura 2000-Ausgleichszahlung, Beratung) andere Ergebnisse erzielt würden. Davon abgesehen liegen die Unschärfen des Ergebnisses insbesondere in den komplexen – v. a. investiven – 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 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 Mittelverschiebungen offenhalten wollten (vgl. Kapitel 3.3). Daraus ergeben sich in den berechneten Budgets folgender Maßnahmen Unsicherheiten:

- MC 8: 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 (Tabelle A.3).

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 Ländervertreterinnen und -vertreter 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 ist eine Berichterstattung in dem dafür erforderlichen Differenzierungsgrad.

5.1.2 Vergleichende Diskussion der verschiedenen Ansätze

Bei einfacher Addition der jeweiligen Budgets für den Schwerpunktbereich 4A ergibt sich eine Gesamtsumme von rund 5,21 Mrd. € und damit mehr als das Doppelte des mit der 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 2.2).

Dies trifft entsprechend auch bei der Biodiversity Tracking-Methode 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 die Berechnung eingeht. Zusätzlich wird dieser Wert durch die mit 40 % angerechneten Maßnahmen anderer Schwerpunktbereiche (inkl. des ökologischen Landbaus) weiter erhöht (Tabelle A.4).

Ein auf dem 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 2.3). Die Summe läge dann mit rund 3,44 Mrd. € deutlich unter dem Wert der Berechnung bei pauschaler Bezugnahme auf ganze Schwerpunktbereiche (Tabelle A.5).

Grundsätzlich ist es aber nicht zulässig Ergebnisse von Verfahren, die Maßnahmen mit dem Nebenziel der 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 1 zeigt die sich aus den unterschiedlichen Ansätzen ergebenden Budgets. Hierzu wurden u. a. als Basis die Gesamtmittel des Schwerpunktbereichs 4A und des Ökolandbaus (unabhängig von der Programmierung in einem Schwerpunktbereich) ermittelt. Die Herausnahme der Positionen Ausgleichszulage (in diesem Papier 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.

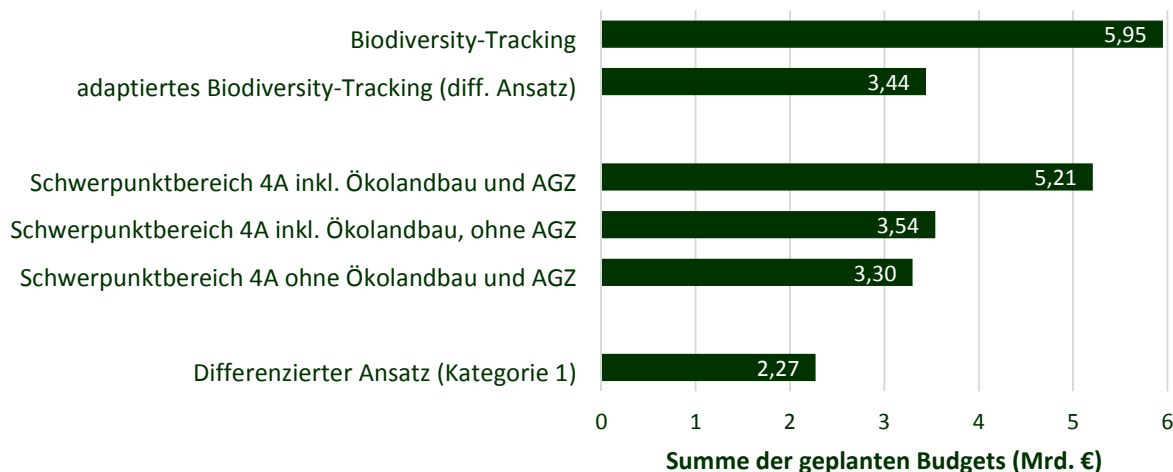


Abbildung 1: Vergleich der mit unterschiedlichen Vorgehensweisen ermittelten Budgets biodiversitätsfördernder Maßnahmen der deutschen EPLR
Quelle: Eigene Berechnungen

Exkurs: Erfassung der Budgets für biodiversitätsfördernde Maßnahmen im Rahmen der Strategischen Umweltprüfungen (SUP)

Bereits im Rahmen der SUP zu den EPLR-Entwürfen von sieben Bundesländern wurde detaillierter versucht, die potenziellen sowohl positiven als auch negativen Wirkungen der Programme u. a. auf das Schutzgut Biodiversität abzuschätzen¹⁶. Hierzu wurde auch das monetäre Gewicht, welches entsprechenden Maßnahmen beigemessen werden kann, als Indikator für die Wirkungszuschreibung herangezogen und entsprechend versucht, relevante Förderatbestände mit dem jeweils in den Programmen zugewiesenen Budget zu erfassen. Diese Herangehensweise war möglich, da die vorläufigen Budgetverteilungspläne in den EPLR-Entwürfen i. d. R. differenzierter waren als die späteren indikativen Finanzpläne der genehmigten Programme. Die Maßnahmen mit ihren jeweiligen Budgetansätzen wurden verschiedenen Wirkungsklassen bezüglich der biologischen Vielfalt zugeordnet (u. a. stark positive Wirkung, positive Wirkung, positive und negative Wirkung). Dabei erfolgte die Einstufung der Maßnahmen auf der Basis von Zielaussagen in den Maßnahmenbeschreibungen, ergänzenden Hinweisen der Maßnahmenverantwortlichen, Ex-post-Bewertungen der vorigen Förderperiode sowie weiteren Erfahrungen aus Programmevaluationen. Die Entwürfe der Berichte mit der o. g. Maßnahmeneinstufung standen anschließend allen relevanten Referaten der Ministerien sowie Umweltverbänden zur Verfügung, um aufgrund der durch sie ergänzten Informationen die jeweils vorgenommene Einstufung in Einzelfällen entsprechend modifizieren zu können. Das Risiko von Fehleinschätzungen wurde auf diese Weise minimiert. Bereits hier konnte bei einigen eher breit ausgestalteten Maßnahmen allerdings nicht eingeschätzt werden, inwieweit positiv, negativ oder neutral wirkende Komponenten zum Tragen kommen würden.

Um die Ergebnisse des hier beschriebenen Ansatzes einordnen zu können, wurden die für biodiversitätsfördernde Maßnahmen eingeplanten Budgets für die entsprechenden sieben EPLR nach verschiedenen Vorgehensweisen ermittelt. Die nach den SUP berechnete Zahl (ca. 1,8 Mrd. €) liegt demnach etwas über dem im Rahmen des differenzierten Ansatzes

¹⁶ Dieses Vorgehen war nicht verbindlich vorgeschrieben, sondern wurde in dieser Form für die EPLR angewandt, in denen enter a – Umweltplanung und IT mit der Erstellung der Umweltberichte beauftragt war: Baden-Württemberg, Brandenburg, Niedersachsen/Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Thüringen.

festgestellten Budget (ca. 1,3 Mrd. € für dieselben sieben Programme). Inwieweit diese Abweichung auf die noch differenziertere Betrachtung oder auf Budgetverschiebungen im Zeitraum zwischen Entwurfsfassungen und genehmigten Versionen der Programme zurückzuführen ist, wurde nicht geprüft. Die relativ geringen Unterschiede der Ergebnisse bei diesen beiden Vorgehensweisen im Vergleich zu den deutlichen höheren Werten bei anderen Berechnungsverfahren (vgl. Abbildung 1) deuten darauf hin, dass eine möglichst genaue Zweckbindung der Maßnahmen sowie differenziert aufgeschlüsselte Finanzdaten für eine realistische Schätzung des zur Förderung der Biodiversität eingesetzten Budgets unabdingbar sind. Zudem ist hieraus ersichtlich, dass eine solche differenzierte Betrachtung bereits bei der Programmplanung durchaus möglich ist.

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 ermittelt und in der Zwischenzeit lediglich für Teilbereiche fortgeschrieben worden. Eine Reihe von neuen Erkenntnissen sowie politischen, rechtlichen und fachlichen Entwicklungen hatte unterdessen eine erneute Abschätzung dringend notwendig gemacht.

Als Basis der Neuabschätzung dienten die bundesweit vorliegenden Daten insbesondere aus dem aktuellen FFH-Bericht 2013 (v. a. zu Flächengrößen von Lebensraumtypen, die bestimmte kostenträchtige Maßnahmen erfordern). 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 (ebd.):

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

	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

Quelle: LANA (2016)

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 ermittel-

ten 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: 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 (ebd.). 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.

6 Schlussfolgerungen

Das Grundproblem aller Ansätze zur Ermittlung des Budgets für biodiversitätsfördernde Maßnahmen liegt vorrangig darin, dass die von der ELER-Verordnung vorgegebene Programmstruktur keine unmittelbare Zuordnung der relevanten Maßnahmen bzw. Maßnahmenanteile zum primären Ziel der Biodiversitätsförderung zulässt. Zum anderen erfolgt die Berichterstattung nicht hinreichend differenziert, um Maßnahmenanteile mit biodiversitätsfördernder Wirkung präzise genug erfassen zu können.

Unter den gegebenen Umständen zeigt sich, dass die ermittelten Budgetanteile umso geringer ausfallen, je weiter Maßnahmen hinsichtlich ihrer tatsächlich wirksamen bzw. nicht wirksamen Komponenten unterteilt werden (können).

Ein pauschales Vorgehen produziert dagegen nicht lediglich Unschärfen, die sich möglicherweise über die gesamten Programme hinweg bis zu einem gewissen Grad ausgleichen könnten. Vielmehr kommt es dadurch gleichsam systematisch zu einer dramatischen Überschätzung des Budgets der besonders bzw. stark biodiversitätsfördernden Maßnahmen.

Gäbe es jedoch einen auf die Biodiversität bezogenen „Schwerpunktbereich“, in dem sowohl vollständig als auch ausschließlich die unmittelbar biodiversitätsfördernden Komponenten korrekt abgebildet wären, ließe sich der entsprechende Mittelanteil direkt und ohne aufwändige Methode bestimmen. Auch mit Blick auf die zukünftig von der KOM vorgesehene verstärkte Ziel- und Ergebnisorientierung der Förderpolitiken und damit auf eine aussagekräftige Evaluierung der Naturschutzförderung insgesamt, wäre eine derartige Kennzeichnung der tatsächlich naturschutzrelevanten Maßnahmen und die Ausweisung ihres Budgets zwingend erforderlich.

Daraus leiten sich folgende Forderungen für eine zukünftige Darstellung in den EPLR und die sich darauf beziehende Berichterstattung ab:

- Kennzeichnung aller Maßnahmen mit biodiversitätsfördernder Wirkung in zwei Stufen (z. B.: zielgerichtete Biodiversitätsförderung und grundsätzliche Biodiversitätsförderung) sowie entsprechend detaillierte Darstellung ihrer Budgets,
- Bündelung aller zentralen biodiversitätsfördernden Maßnahmen in einem eigenen Schwerpunktbereich,
- keine Aufnahme von Maßnahmen mit allenfalls unspezifischer Nebenwirkung für Biodiversität in diesen „eigenen Schwerpunktbereich“.

Die derzeit ungenaue Ermittlung des Budgets über den Schwerpunktbereich bzw. nach der Methode des Biodiversity Tracking in der derzeitigen Form verschleiern letztendlich, dass – unter Zugrundelegung der Bedarfsschätzung der LANA – mehr als eine Verdoppelung der in Deutschland insgesamt verfügbaren Budgets zur Förderung der Biodiversität erforderlich ist.

7 Literaturverzeichnis

- BMEL (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft) (2016): Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland (NRR) 2014-2020. Stand: 24.05.2016. URL (08.02.2018): https://www.bmel.de/DE/Laendliche-Raeume/03_Foerderung/Europa/_texte/Foerderung2014-2020.html?docId=5806660
- 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. Berichtersteller: Bund. Bonn, 12.04.2017
- KOM (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 (2016a): 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. Brussels
- KOM (2016b): 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. Brussels, Luxembourg, February 2016
- 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 (10.01.2018): https://www.lpv.de/fileadmin/user_upload/Positionspapier_LANA_EU_Naturschutzfinanzierung__3_.pdf
- 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/Brussels
- DAC (OECD Development Assistance Committee) (o. J.): 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
- 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

Rechtsquellen

- 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. 18-67).
- 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).
- 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 Vorsitzes. Unveröffentlichtes Interinstitutionelles Dossier 2011/0282 (COD) vom 13. Dezember 2012, KOM Dok. Nr. 17352/1/12 REV 1, 168 S.

Anhang

Tabelle A.1: 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			
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			

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
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 Waldbrände, Naturkatastrophen und Katastropheneignisse		X	
8.4	Förderung für die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands von Wäldern nach Waldbränden, Naturkatastrophen und Katastropheneignissen	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			

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
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
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	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
	ökologischen Verfahren			
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 ¹⁷	
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			
20	Technische Hilfe			X ¹⁸
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			

¹⁷ 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.

¹⁸ Aus Mitteln der technischen Hilfe werden in einigen Fällen auch Aktivitäten zur Überprüfung der Wirkung von biodiversitätsfördernden Maßnahmen der Programme finanziert.

Tabelle A.2: Maßnahmengruppen und ihre überwiegende Kategorisierung anhand ihrer biodiversitätsfördernden Wirkung

Kategorien		
1	Maßnahmen mit (sehr) hoher Bedeutung für die Förderung der Biodiversität	
	a. Maßnahmen mit Vor-Ort-Bezug	
	b. flankierende Maßnahmen	
	c. Natura 2000-Ausgleich	
2	Weitere Maßnahmen mit untergeordneter Bedeutung für die Förderung der Biodiversität	
	a. Maßnahmen mit Vor-Ort-Bezug	
	b. flankierende Maßnahmen	
3	Maßnahmen mit (sehr) geringer Bedeutung für die Förderung der Biodiversität	
P	Maßnahmen mit potenziell (sehr) hoher Bedeutung für die Förderung der Biodiversität	
KW	Maßnahmen ohne Bedeutung für die Förderung der Biodiversität	
Kategorie		
Flächenmaßnahmen		
	Agrarumwelt- und -klimamaßnahmen	
	Vertragsnaturschutz auf Acker	1a
	Vertragsnaturschutz auf Grünland	1a
	Blühstreifen (einjährig)	2a
	Blühstreifen (mehrjährig)	1a
	Blühstreifen (Gewässer- und Erosionsschutzstreifen)	2a
	ergebnisorientierte Maßnahmen (Kennarten)	1a
	extensive Grünlandbewirtschaftung ("Aufsattelung")	1a
	extensive Grünlandbewirtschaftung (Grundfütterung)	2a
	Pflegemaßnahmen (Landschaft- und Biotoppflege)	1a
	Landschafts- und Strukturelemente	1a
	Dauerkulturen Streuobst	1a
	Dauerkulturen Weinbau	1a
	Umwandlung von Acker- in Grünland	2a
	Maßnahmen zur Anwendung von Pflanzenschutzmitteln	3
	Maßnahmen zur Düngerapplikation	3
	Saat- und Bodenbearbeitung	3
	Vielfältige Kulturen im Ackerbau	3
	Zwischenfrüchte, Untersaaten	3
	Erhalt seltener Nutztierassen und genetischer Ressourcen	3
	Ökologischer Landbau	2a
	Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete	3
	Natura 2000-Ausgleich	1c
Investive Maßnahmen		
	investiver Biotopschutz	1a
	investiver Naturschutz	1a
	naturnahe Gewässerentwicklung	1a
	Hochwasser- und Küstenschutz	P
	Agrarinvestitionsförderung, Verarbeitung und Vermarktung	KW
Waldmaßnahmen		
	Bodenschutzkalkung	3
	Fortwirtschaftliche Infrastruktur und Wegebau	KW
	Technikförderung im Wald	KW
	Waldmonitoring und Überwachung	KW
	Waldnaturschutz	1a
	Waldumbaumaßnahmen	2a
	Waldumwelt- und -klimamaßnahmen	1a

Beratung und Zusammenarbeit	
Beratung	2b
Informations- und Bildungsmaßnahmen	KW, 2b
Zusammenarbeit	KW, 1b
Planung und Infrastruktur	
Studien und Pläne für Natura 2000	1b
Flurbereinigung, -neuordnung	P
Kläranlagen, Trinkwasser	KW
Dorferneuerung, Basisdienstleistungen	KW
Wegebau, Dorfentwicklungspläne	KW

Tabelle A.3: Einfluss pauschaler Budget-Aufteilungen auf das Ergebnis

	Kategorie 1		Differenz
	(Mio. €)		(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

Tabelle A.4: 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

Tabelle A.5: Finanzbudget (Mio. €) der deutschen EPLR für biodiversitätsfördernde Maßnahmen bei Anwendung der Biodiversity Tracking-Methode 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