

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

1. Anlass

Auf der 112. ordentlichen Sitzung der LANA am 24./25.09.2015 in Münster wurde beschlossen, dass die Expertengruppe „EU-Naturschutzfinanzierung/GAP 2020“ ein Positionspapier über die Erfahrungen und die Wirksamkeit der Naturschutzfinanzierung während der letzten und der laufenden Förderperiode sowie die Anforderungen und die Prioritäten an die EU-Finanzierung von Naturschutzmaßnahmen für den Zeitraum ab 2020 vorlegen soll. Weiter hat der Ständige LANA-Ausschuss „Grundsatzfragen und Natura 2000“ in seiner 19. Sitzung am 18./19. Februar 2016 die Abschätzung des Mittelbedarfs für Deutschland für die Umsetzung der EU-Naturschutzrichtlinien für möglich und sinnvoll erachtet und die o.g. Expertengruppe beauftragt, zu seiner Sitzung im Herbst 2016 für diese Abschätzung einen Vorschlag zu machen. Das folgende Positionspapier geht auf beide Themen, die in engem inhaltlichem Zusammenhang stehen, ein.

2. Der Zustand der biologischen Vielfalt erfordert Handlungsbedarf

Folgende Bewertungen und Forderungen zur Umsetzung der Biodiversität- und Naturschutzziele bestehen auf europäischer und nationaler Ebene:

- In den am 16.12.2015 von allen Mitgliedstaaten beschlossenen **Ratsschlussfolgerungen zur Halbzeitbewertung der EU-Biodiversitäts-Strategie** wird festgestellt, dass die wirtschaftlichen Vorteile des Natura 2000-Netzes auf 200 bis 300 Mrd. EUR pro Jahr geschätzt werden. Außerdem wird die Europäische Kommission aufgefordert,
 - ⇒ den EU-Haushalt biodiversitätsgerecht zu gestalten und
 - ⇒ die Effektivität des integrierten Finanzierungsansatzes zu überprüfen.
- Die bisher verlautbarten Ergebnisse des **Fitness-Checks der Natura 2000 Richtlinien**¹ lassen erwarten, dass Umsetzungsdefizite maßgeblich mit der mangelnden Verfügbarkeit von Finanzmitteln in Zusammenhang stehen.
- Der Bericht der Kommission über die **Integration von Natura 2000 und Biodiversität in EU-Finanzierungen (ELER, EFRE, EMFF, ESF, KF)**² bestätigt die unzureichende Integration der Belange von Natura 2000 und Biodiversität in diese Fonds.

¹ Evaluationsstudie, Fitness-Check Konferenz 20.11.2015

² 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

- Die deutschen Nationalberichte zur **EU-Vogelschutz- und FFH-Richtlinie** von 2013 bestätigen einen erheblichen Handlungsbedarf, da nur bei etwa 25% der Arten und 28% der Lebensraumtypen der günstige Erhaltungszustand erreicht wird. Die größten Defizite liegen bei den an eine nachhaltige landwirtschaftliche Bewirtschaftung gebundenen Vogelarten und bei Grünlandlebensräumen, deren Abnahme vor allem durch den anhaltenden Trend der weiteren Intensivierung, aber auch der Aufgabe der landwirtschaftlichen Nutzung, verursacht wird.
- Der **Indikatorbericht 2014 der Bundesregierung zur Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt** kommt zu dem Ergebnis, dass von den 13 mit einem messbaren Zielwert hinterlegten Indikatoren 11 Indikatoren noch weit oder sehr weit vom Zielwert entfernt sind. Dies gilt in besonderem Maße für die sich auf die „Normallandschaft“ beziehenden Indikatoren, also die Bereiche außerhalb von Schutzgebieten, die meist landwirtschaftlich genutzt werden.
- Nach der „**Naturschutz-Offensive 2020**“ des **Bundesumweltministeriums (BMUB)** können die Ziele der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt 2020 nur mit zusätzlichen Anstrengungen erreicht werden. Besondere Bedeutung kommt der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) zu. Hierzu fordert das BMUB, die Agrarsubventionen nach 2020 abzuschaffen und Landwirte für konkrete Naturschutz-Leistungen zu bezahlen. An die Stelle des Integrationsansatzes soll ein neues Finanzierungsprogramm für den Naturschutz treten.
- Die **Umweltministerkonferenz** hat auf ihrer 85. Sitzung am 13.11.2015 festgestellt, „dass die intensiven Anstrengungen im Hinblick auf die Umsetzung von Natura 2000 einer deutlichen Verbesserung der finanziellen Unterstützung durch die EU bedürfen“ und verweist auf ihren Beschluss der 84. UMK vom 22.05.2015, in dem sie auf die zahlreichen Schwierigkeiten hinweist, mit denen die Förderung von Naturschutzmaßnahmen über die EU-Fonds behaftet sind und die Überprüfung der Integrationsstrategie für erforderlich hält.

In diesen o.a. Dokumenten und Beschlüssen werden durchgängig die Ursachen für die massiven Umsetzungsdefizite der Biodiversitätsziele maßgeblich in fehlenden **finanziellen Mitteln** und der **unzureichenden Berücksichtigung des Naturschutzes** in den EU-Politiken, insbesondere in der europäischen Agrarpolitik, verortet.

3. Finanzbedarf zur Umsetzung der EU-Naturschutzrichtlinien

Der finanzielle Bedarf zur Umsetzung von EU-Vogelschutz- und FFH-Richtlinie wurde in Deutschland erstmals 2004 ermittelt und im Prioritären Aktionsrahmen für Natura 2000 (PAF) 2013 um die Kosten des Bundes (v.a. N2000-Umsetzung in der Ausschließlichen Wirtschaftszone) fortgeschrieben. Seit Berechnung der damaligen Kosten

- erfolgten z.T. **erhebliche Gebietsnachmeldungen**, d.h. die Flächengröße des Netzes Natura 2000 hat sich deutlich erhöht,

- haben sich die Maßnahmenkosten im Zuge der **allgemeinen Preissteigerung** und der unverhältnismäßig **stark gestiegenen Pacht- und Landpreise** wesentlich erhöht (z.B. für die hektarbezogenen Prämien beim Vertragsnaturschutz, Kosten für den Erwerb von Flächen),
- ergaben sich 2004 noch **nicht absehbare politische Entwicklungen**, die zusätzliche oder teurere Naturschutzmaßnahmen erfordern (z.B. EEG-Novelle mit Intensivierung der landwirtschaftlichen Nutzung, steigende Brennholzpreise mit daraus resultierenden höheren Kosten für Ausgleichszahlungen zum Schutz von Biotopbäumen, Totholz und Wildnisflächen).
- hat die **Rechtsprechung** insbesondere des Europäischen Gerichtshofes dazu geführt, dass die **artenschutzrechtlichen Regelungen** eine wesentlich höhere Bedeutung erhalten haben. Dies führt zu zusätzlichen Kosten für Maßnahmen außerhalb der Natura 2000-Gebiete oder für Arten nach Anhang IV der FFH-Richtlinie.
- haben sich einige Tierarten – insbesondere wegen der erfolgreichen Umsetzung von Natura 2000 – deutlich vermehrt. Dadurch sind inzwischen **Präventionsmaßnahmen und Entschädigungszahlungen** erforderlich, die 2004 noch nicht absehbar waren. Zudem haben gerade diese Arten gezeigt, dass eine personalintensive Kommunikation mit Betroffenen sowie eine zielgruppenspezifische Öffentlichkeitsarbeit erforderlich sind, um die Akzeptanz für Natura 2000 zu sichern. Beides führt zu erhöhten Kosten.
- haben sich die **Vorgaben der EU-Fonds** wesentlich verschärft und verkompliziert (z.B. bei Programmierung, Kontrolle von Maßnahmen, Monitoring und Evaluierung, Auswahlkriterien, Prämienkalkulation sowie Berichtswesen). Hinzu kommt das EU-Beihilferecht, das ebenfalls seit 2004 wesentlich komplexere Anforderungen an Naturschutzmaßnahmen stellt. Dies führt zu erhöhtem Personalbedarf bei der Umsetzung der Fördermaßnahmen.
- liegen durch die inzwischen überwiegend erfolgte Managementplanung **erst-mals überhaupt detaillierte Planungen für Maßnahmen** sowie belastbare Umsetzungserfahrungen vor. Eine valide finanzielle Abschätzung war 2003 allein aus Mangel an konkreten Planungen und Erfahrungen kaum möglich.

Auch wenn die finanziellen Auswirkungen der o.g. Veränderungen im Detail unterschiedlich sind, sind damit im Vergleich zum damaligen Bedarf von 627 Mio. €/Jahr erhebliche Kostensteigerungen vorhanden.

Daher wurde der Finanzbedarf für die Umsetzung der EU-Naturschutzrichtlinien, d.h. für Natura 2000, Maßnahmen außerhalb des Schutzgebietsnetzes, Artenschutz, Monitoring, Öffentlichkeitsarbeit etc., und für alle Kostenkategorien, d.h. einmalige und dauerhafte Kosten, Wiederherstellungs- und Pflegekosten, Maßnahmen- und Personalkosten, neu ermittelt. Die Basis dafür waren so weit wie möglich bundesweit vorliegenden Daten insbesondere aus dem aktuellen FFH-Bericht 2013 (bes. Angaben zu Flächengrößen von mit Maßnahmen zu belegenden Lebensraumtypen). Andere Angaben wurden durch gezielte Nachfragen bei den Ländern und durch Dis-

kussion mit Mitgliedern der LANA-Expertengruppe „EU-Naturschutzfinanzierung/GAP 2020“ konkretisiert.

Damit ergibt sich insgesamt ein Finanzbedarf von 1,416 Mrd. €/Jahr. Dieser stellt sich im Detail wie folgt dar:

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

Die Methodik dieser Abschätzung wird in Anlage 1 (Seite 14) genauer erläutert. Dabei ist folgendes besonders zu beachten:

- Die Schätzung erfolgte unabhängig davon, wie Zahlungen erfolgen bzw. aus welcher Quelle Kosten finanziert werden.
- Die Schätzung erfolgte auf Grundlage der aktuellen politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen (z.B. Zahlungen aus der 1. Säule der GAP, bestehende EEG-Förderungen, derzeitige Marktpreise für landwirtschaftliche Produkte etc.). Ein anderes Vorgehen wäre mit zu spekulativen Annahmen verbunden. Demzufolge kann sich der Finanzbedarf bei sich ändernden Rahmenbedingungen (z.B. Wegfall der 1. Säule) ggf. stark verändern.
- Bestimmte Bedarfe konnten aufgrund methodischer Schwierigkeiten, fehlender Datengrundlagen oder zu großer Heterogenitäten zwischen den Ländern nicht ermittelt und daher nicht berücksichtigt werden (z.B. mariner Bereich). Dennoch wird davon ausgegangen, dass die wesentlichen Kosten für die Umsetzung von Natura 2000 erfasst werden konnten.
- Bedarfe, die mit der Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie entstehen und die auch positive Auswirkungen auf Natura 2000 haben, wie Deichrückverlegungen oder Auenentwicklung, wurden ebenfalls nicht berücksichtigt. Nur über WRRL-Verpflichtungen hinausgehende Naturschutzmaßnahmen flossen ein.
- Beim Hauptbedarf, der laufenden Pflege von Offenlandlebensräumen (Grünland, Heiden, Dünen mit 528 Mio./Jahr ca. 1/3 der Gesamtkosten), ist zu berücksichtigen dass der dortige Kostensatz von 400 €/ha oftmals nicht mit den Beträgen übereinstimmt, die die Länder z.B. in Vertragsnaturschutzprogrammen erstatten. Dies liegt an den sehr unterschiedlichen naturräumlichen Gegebenheiten (z.B. Sensenmähd in Bergregionen, maschinelle Mähd im Flachland), der sehr unterschiedlichen erforderlichen Pflegeintensitäten (nicht jähr-

lich z.B. bei Dünen, mehrmals im Jahr bei Wiesen) und der o.g. sehr unterschiedlichen Finanzierungswege (z.B. Anrechnung von in einzelnen Ländern üblichen pauschalen Natura 2000-Ausgleichszahlungen). Demnach ist der zu Grunde gelegte Satz von 400 €/ha nach intensiver Länderdiskussion der am besten geeignete bundesweite Mittelwert, der jedoch umgekehrt nicht auf einzelne Sätze in den Ländern übertragen werden kann.

- Unter Gemeinkosten sind alle relevanten Planungs-, Evaluierungs- und Personalkosten sowie die Kosten für Öffentlichkeitsarbeit, Kommunikation und Beteiligungsprozesse subsumiert.

Der ermittelte Finanzbedarf ist dem Nutzen gegenüberzustellen, der durch die Erhaltung der Biologischen Vielfalt, die i.d.R. einer nachhaltigen Landbewirtschaftung bedarf, gegenübersteht. Auf EU-Ebene wird der Finanzbedarf nur für das Schutzgebietsnetz Natura 2000 mit 5,8 Mrd. € pro Jahr beziffert, dessen Nutzen dagegen mit 200-300 Mrd. € pro Jahr³. Für Deutschland dürfte ein ähnliches Kosten-Nutzen-Verhältnis bestehen, was Untersuchungen zu Ökosystemleistungen bei Auenrenaturierungen, Grünlanderhaltung und der Renaturierung von Mooren belegen, wonach hier Ökosystemleistungen wie Vermeidung von Hochwasserschäden, verbesserte Selbstreinigungskraft von Trinkwasser, verbesserte Erholungsfunktion oder die Reduzierung von Treibhausgasimmissionen bestehen. Auch die Verringerung von Stickstoffüberschüssen, die Verminderung von Bodenerosion, die Erhaltung von Bestäubungsleistungen und die Kontrolle von Schadorganismen sind weitere Beispiele für volkswirtschaftlich wirksame Ökosystemleistungen, die mit der Verwirklichung der Ziele der EU-Naturschutzrichtlinien erbracht werden. Dazu kommen betriebswirtschaftliche Effekte z.B. bei der Wertschöpfung durch Schutzgebiete (z.B. Tourismus).

4. Derzeitige Europäische Finanzierungsinstrumente: Darstellung und Bewertung für Deutschland

Nach Artikel 8 der FFH-RL ist eine Beteiligung der **EU an der Finanzierung von Natura 2000 festgelegt** (im Gegensatz zu anderen EU-Regelungen im Umwelt- und Naturschutzbereich, z.B. Invasive-Arten-VO, Wasserrahmenrichtlinie), jedoch bleibt offen wie diese zu erfolgen hat. Die derzeitige Finanzierung nach dem Integrationsansatz, wonach es kein eigenständiges EU-Finanzinstrument für den Naturschutz gibt und stattdessen bestehende Fonds für andere EU-Politikbereiche verwendet werden müssen, ist dort nicht festgeschrieben.

Der **Mehrjährige Finanzrahmen der EU (MFR)** sieht für die Jahre 2014 – 2020 ein Ausgabenvolumen in Höhe von insgesamt 1.082 Milliarden Euro vor. Von den Gesamtmitteln des MFR macht die GAP) mit rund 408,3 Milliarden Euro immer noch den größten Einzelposten des EU-Haushaltes aus. Davon entfallen 312,7 Milliarden Euro auf Flächensubventionen (Direktzahlungen der 1. Säule) sowie 95,6 Milliarden Euro auf die Entwicklung des ländlichen Raums (2. Säule).

³ The economic benefits of the Natura 2000 network. European Commission 2013

Bis Ende 2017 muss die EU-Kommission einen Vorschlag für die Finanzierung der EU ab 2021 vorlegen (Mehrjähriger Finanzrahmen 2021-2027). Darin werden bereits erste Tendenzen zur Ausstattung und inhaltlichen Ausrichtung der EU-Finanzierungsinstrumente (Strukturfonds, GAP, LIFE etc.) erkennbar sein.

In Bezug auf die EU-Förderung von Naturschutzmaßnahmen sind die nachfolgend behandelten Ansätze von Bedeutung:

4.1 Die 1. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik

Mit der **Agrarförderung der 1. Säule der „Gemeinsamen Agrarpolitik“ (GAP)** erhalten landwirtschaftliche Betriebe vor allem in Abhängigkeit von der bewirtschafteten Fläche sog. Direktzahlungen. Dieser Förderbereich ist mit derzeit ca. 45 Mrd. € pro Jahr EU-weit der umfangreichste Einzelposten des MFR (29% der gesamten EU-Ausgaben). Die politische Legitimation dieser primär der Einkommensstützung landwirtschaftlicher Betriebe dienenden Förderung ist umstritten. Daher wurde ab 2014 für die Förderperiode 2014-2020 das sog. „**Greening**“ eingeführt, mit dem 30% der Direktzahlungen an folgende von den Landwirten zu erbringende Umweltleistungen gekoppelt werden:

- Grünlanderhaltung,
- ökologische Vorrangflächen, zurzeit auf 5% der Ackerflächen und
- Fruchtartendiversifizierung

Die **Umsetzung des Greenings in Deutschland** ist nach bisherigen Erfahrungen aus naturschutzfachlicher Sicht kritisch zu bewerten:

- Die ökologischen Vorrangflächen haben nur eine geringe Umweltwirkung, die Wirkung auf die Biodiversität fällt bei dem überwiegenden Anteil der favorisierten Greening-Maßnahmen noch geringer aus. Wesentliche Ursache hierfür ist, dass die Greening-Anforderungen hauptsächlich durch übliche landwirtschaftliche Verfahren erfüllt werden wie Zwischenfruchtanbau, Untersaaten, stickstoffbindende Pflanzen, wo z.T. sogar der Herbizideinsatz weiter zugelassen ist, so dass deren Beitrag zur Verbesserung der Biodiversität höchst umstritten ist⁴. Diese Kulturen wurden 2015 auf 80% der Greening-Flächen angebaut.
- 20% der Vorrangflächen entfallen vornehmlich auf Brachen und Landschaftselemente, die allerdings häufig bereits vor Inkrafttreten des Greenings vorhanden waren und durch das Greening auch nicht aufgewertet wurden.
- Eine gezielte Umsetzung von Naturschutzzielen ist wegen der undifferenzierten Vorgaben des Greenings kaum möglich.
- Der geringe ökologische Nutzen des Greenings korrespondiert mit einer Überzahlung der erbrachten Greening-Leistungen. Aus volkswirtschaftlicher

⁴ Die Vorteile von Zwischenfrüchten und Leguminosen wie Auflockerung der Bodenstruktur, Fruchtfolge, Stickstoff-Fixierung dienen eher der Optimierung der landwirtschaftlichen Erzeugung als der Erhöhung der Biodiversität, Thünen Working Paper 20, 2014

Sicht wird dem Greening fehlende ökologische Effektivität und eine geringe Effizienz vorgehalten. Dies wird insbesondere darin deutlich, dass die betrieblichen Kosten für das Greening in der Regel deutlich unter der Greening-Zahlung liegen⁵.

Die bisher **feststellbaren Wirkungen des Greenings auf die Natur sind sehr gering** und stehen weder im Verhältnis zur Höhe der gewährten Direktzahlungen noch zum erforderlichen bürokratischen Aufwand bei Landwirten und Verwaltung.

Ein weiteres Defizit der 1. Säule besteht darin, dass einige von Landwirten bewirtschaftete naturschutzfachlich wertvolle Flächen nicht die Voraussetzungen als beihilfefähige Flächen erfüllen und auf Grund dessen der Landwirt für diese Flächen keine Direktzahlung erhält (z.B. schütterere, stark mit Felsen oder Gehölzen durchsetzte oder sehr feuchte und aus diesem Grund naturschutzfachlich besonders hochwertige Lebensraumtypen).

Die in dieser Förderperiode angestrebte **Honorierung öffentlicher Güter** wie z.B. Naturschutzleistungen über die erste Säule ist daher als **gescheitert** anzusehen.

4.2 Die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI)

Derzeit stellen die Fonds in den nachstehenden EU-Politiken die wichtigste Quelle zur Naturschutzfinanzierung dar:

- ELER, Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (2. Säule der GAP),
- EFRE, Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
- EMFF, Europäischer Meeres- und Fischereifonds,
- ESF, Europäischer Sozialfonds,
- KF, Kohäsionsfonds (für Deutschland nicht relevant).

4.2.1 ELER

Der ELER hat derzeit den überwiegenden Anteil an der Naturschutzfinanzierung. Die für den Naturschutz nutzbaren Gelder im ELER werden in der laufenden Förderperiode 2014 bis 2020 nach Schätzungen von BirdLife International in 16 von 28 EU-Staaten sinken. Ein Grund dafür ist, dass wie bereits 2007 bis 2013 die ELER-Mittel erneut reduziert wurden (auf nunmehr EU-weit 95,6 Mrd. €), obwohl der Katalog der förderfähigen Maßnahmen erweitert wurde.

- In Deutschland konnten die **ELER-Mittel** 2014 bis 2020 durch eine Umschichtung von 4,5% (EU-rechtlich möglich sind 15%) der Mittel (ca. 229 Mio./a) der ersten in die zweite Säule zwar leicht erhöht werden. Den damit im ELER in Deutschland im Schnitt der Jahre 2014 bis 2020 zur Verfügung stehenden Mitteln von 1,35 Mrd. €/a stehen jährlich 4,85 Mrd. € der ersten Säule gegenüber.

⁵ LAKNER, S.; HOLST, C., Betriebliche Umsetzung der Greening-Auflagen: die ökonomischen Bestimmungsgründe, Natur u. Landschaft 90(2015) 271 ff.

- Aber die **Anforderungen an Kontrollen und Überprüfbarkeit** wurden von der Kommission deutlich erhöht. Davon profitieren einfache, leicht kontrollierbare aber wenig spezifische Maßnahmen (sogenannte „hellgrüne“ Agrarumweltmaßnahmen). Dagegen werden insbesondere qualitativ hochwertige Naturschutzmaßnahmen, die nur in geringem Umfang standardisierbar sind und die flexibel auf die Ansprüche von Tieren und Pflanzen angepasst werden müssen, erschwert und sind oftmals nicht mehr mit EU-Mitteln finanzierbar.
- Auch der sonstige **Bürokratieaufwand** wurde durch die EU in der neuen ELER-Förderperiode, trotz punktueller Vereinfachungen, wie z. B. Zulassen von Pauschalen, nochmals erhöht und die Abwicklung der Maßnahmen weiter verkompliziert. Beispielsweise wurden die Vorgaben in Bezug auf die Projektauswahlkriterien für investive Maßnahmen verschärft, was bei der praktischen Umsetzung im Naturschutz viele Probleme verursacht und zu einer deutlichen Verlängerung der Bearbeitungszeiten geführt hat.
- Im Gegensatz zu anderen Themenbereichen (z.B. Waldmaßnahmen) wurden die Naturschutzmaßnahmen im **ELER nicht in einem Abschnitt gebündelt**, sondern an Fördermaßnahmen aus anderen Bereichen angedockt und damit völlig zersplittert. Die Programmierung und praktische Umsetzung wurden damit erheblich erschwert. Zudem führt dies letztlich auch dazu, dass eine Auswertung des Anteils an Naturschutzmaßnahmen im ELER erschwert wird. Demgegenüber stellt die Kommission dar, dass 43 % der ELER-Mittel auf EU-Ebene für Ökosysteme verwendet werden, eine Zahl, die auf Grund der geschilderten zersplitterten Datenlage in keiner Weise nachvollzogen werden kann und mit der Realität nicht in Einklang zu bringen ist. Vielmehr ist davon auszugehen, dass hierbei offensichtlich auch nicht naturschutzbezogene Maßnahmen wie z. B. die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete einbezogen worden sind.
- Viele ELER-Maßnahmen wie die zum Natürlichen Erbe (Art. 20, Code-Nr. 7.6) (z.B. Vorhaben zur Förderung des Umweltbewusstseins oder Erhaltungs-, Wiederherstellungs- und Verbesserungsmaßnahmen) können nur im ländlichen Raum, d.h. in Gebieten mit geringer Bevölkerungsdichte, durchgeführt werden. Natura 2000 Gebietsgrenzen richten sich aber nicht nach der Bevölkerungsdichte.
- Der **Grunderwerb für Naturschutzzwecke** wurde im Vergleich zur Förderperiode 2007 bis 2013 von der Kommission erschwert, er ist nur noch gemeinsam mit biotopgestaltenden Maßnahmen möglich.
- Auch in der aktuellen Förderperiode wurde **keine Anreizkomponente** in Form der Erzielung von Gewinnen durch anspruchsvolle Agrarumweltmaßnahmen ermöglicht. Dies wirkt sich negativ auf die Akzeptanz von Vertragsnaturschutzmaßnahmen aus, die häufig eine aufwändige Umstellung der Bewirtschaftung erfordern. Insbesondere bei Bewirtschaftungsformen mit geringen Erträgen (z.B. Schafhaltung) reicht der Ausgleich von durch Naturschutzmaßnahmen entgangenen Gewinnen nicht aus, um diese Bewirtschaftungsformen zu erhalten.

Die o.g. Sachverhalte haben dazu geführt, dass einige Bundesländer vollständig auf ELER-Förderung verzichtet haben oder keine anspruchsvollen bzw. der Umsetzung von Natura 2000 dienenden Maßnahmen mehr aus dem ELER finanzieren. Dadurch werden selbst durch den ELER zunehmend weniger Naturschutzmaßnahmen finanziert.

4.2.2 EFRE

Der Anteil der Naturschutzförderungen im EFRE in der vergangenen Förderperiode war bereits sehr gering. EU-weit lag er zwischen 0 und max. 2% der EFRE-Mittel⁶. In der laufenden Förderperiode wird der Anteil noch geringer ausfallen, vor allem, weil EU-seitig eine Konzentration der Mittel auf wenige Bereiche vorgeschrieben wurde. Dies wird auch darin deutlich, dass der EFRE in Deutschland nur noch von vier Ländern für den Naturschutz genutzt wird. In den operativen Programmen der Bundesländer sind von 2014 bis 2020 ca. 4% der knapp 11 Mrd. € EFRE-Mittel für den Umweltbereich eingeplant, davon allerdings nur 145 Mio. € (1,3%) für den Naturschutz. Für Natura 2000 sind sogar nur 11 Mio. € (0,1%) vorgesehen. Die Bedeutung des EFRE für die Naturschutzfinanzierung wird also weiter abnehmen und für die Umsetzung von Natura 2000 bedeutungslos.

4.2.3 EMFF

Verbessert hat sich die Situation im Bereich des Fischereifonds. Hier wurden die Fördermöglichkeiten für den Naturschutz erweitert und acht (anstatt bisher drei) Bundesländer nutzen diesen zur Naturschutzfinanzierung. Allerdings ist der Gesamtumfang des EMFF sehr gering (EU-weit nur 6,4 Mrd. €; deutscher Anteil 220 Mio. €) und mit den speziell auf die Fischerei ausgerichteten Förderbedingungen für den Naturschutz nur begrenzt nutzbar.

4.2.4 ESF

Der ESF enthält in der laufenden Förderperiode keine Verankerung von Naturschutzmaßnahmen mehr. Die einzige spezifische in der letzten Förderperiode durchgeführte Naturschutzmaßnahme im ESF in Deutschland, die Förderung eines Gebietsbetreuersystems für ökologisch wertvolle Gebiete in Bayern, musste daher in der Förderperiode ab 2014 aus der EU-Finanzierung genommen werden, weil auf Grund der EU-Rechtsvorgaben eine Fortsetzung unmöglich war.

4.2.5 Zwischenfazit

Der Integrationsansatz führt für den Naturschutz zu folgenden Problemen:

- Der Naturschutz kann seine Programmschwerpunkte und seinen Finanzbedarf nur im Rahmen der sehr **aufwändigen Programmplanung der unterschiedlichen Ressorts** einbringen. Er ist dabei Bittsteller bei den für die Programme verantwortlichen Ressorts (Landwirtschaft, Wirtschaft, Soziales), die ihre eigenen Belange in der Regel höher bewerten.

⁶ Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes Nr. 12/2014: Ist der EFRE bei der Finanzierung von Projekten zur direkten Förderung der Biodiversität im Rahmen der EU-Biodiversitätsstrategie für das Jahr 2020 wirksam?

- Die **Vorgaben der Fonds-Verordnungen** sind für Förderbereiche mit anderen Zielsetzungen gemacht und sind nur unzureichend kompatibel mit den Anforderungen des Naturschutzes. Daraus resultieren erheblicher bürokratischer Aufwand bzw. unnötige Erschwernisse für Naturschutzmaßnahmen.
- Die Naturschutzverwaltungen müssen im Gegensatz zu den jeweiligen Fondszuständigen (Landwirtschaft, Wirtschaft, Soziales) die sehr komplexen Rechtsvorgaben mehrerer verschiedener Fonds gleichzeitig umsetzen.

4.3 Das LIFE-Programm

Das LIFE-Programm für Umwelt und Klimapolitik ist das einzige direkte Instrument zur Finanzierung von Natur-, Umwelt- und Klimaschutz der EU. Zudem ist es das einzige EU-Finanzierungsinstrument, in dem ein fester Anteil für Naturschutzmaßnahmen reserviert ist. Vom Gesamtbudget von 3,4 Mrd. € für das LIFE-Programm, sind dies 1,2 Mrd. €, was einem Anteil von rd. 0,1% am EU-Gesamthaushalt entspricht. Im Gegensatz zu den integrierten EU-Förderinstrumenten ist LIFE nicht programm- sondern projektbasiert und die Förderung erfolgt direkt durch die EU-Kommission. Dadurch können keine mit den durch die Mitgliedstaaten verwalteten integrierten EU-Förderinstrumenten vergleichbaren Finanzmittel umgesetzt werden. Die Rolle von LIFE ist daher auf einzelne (Leuchtturm-)Projekte mit hoher strategischer Bedeutung für die Umsetzung von Natura 2000 in ausgewählten Gebieten beschränkt - kann aber keine flächenhafte Wirkung entfalten.

Da LIFE auf die Umsetzung von Naturschutzzielen abzielt, sind hier die Fördermöglichkeiten auf die Zwecke des Naturschutzes ausgerichtet, LIFE steht allen Antragstellern offen und der Verwaltungsaufwand bei der Umsetzung ist geringer als bei den integrierten Fonds.

5. Fazit: Der Naturschutz ist in der EU-Förderpolitik nicht ausreichend verankert

- Auf Grund seiner Ausgestaltung führt das **Greening der 1. Säule** der GAP nur zu minimalen ökologischen Wirkungen. Die erste Säule der Agrarpolitik leistet daher keinen wirkungsvollen Beitrag zur Förderung des Naturschutzes.
- Die bereits 2004 von der Kommission eingeführte **Integrationsstrategie** zur Finanzierung von Natura 2000 über Fonds mit nicht-naturschutzbezogenen Förderspektren leistet 12 Jahre nach deren Implementierung, d.h. auch in der neuen EU-Finanzperiode, noch immer keinen ausreichenden Beitrag zur Finanzierung der EU-Naturschutzvorgaben, insbesondere von Natura 2000. Teilweise sind in den Fonds-Verordnungen sogar Rückschritte zu verzeichnen.
- **LIFE** ist für Leuchtturmprojekte ein sehr gutes Instrument - kann auf Grund seiner geringen finanziellen Bedeutung aber nur einen entsprechend kleinen Beitrag zur Förderung der Biodiversität leisten.

- Für die Umsetzung von Natura 2000 sind aber **erhebliche Mittel** erforderlich, um eine naturkonforme Bewirtschaftung der Flächen durch Landwirte und Waldbesitzer, die Planung und Umsetzung investiver Naturschutzmaßnahmen und Aktivitäten zur Erhöhung der Akzeptanz von Natura 2000 zu realisieren. Die Akzeptanz von Natura 2000 und allgemein des Naturschutzes hängt ganz zentral daran, dass die erforderlichen Mittel bereitgestellt werden. Naturschutz muss für die Land- und Forstwirtschaft zu einem attraktiven Geschäftsfeld weiterentwickelt werden, um Land- und Forstwirten eine echte naturschutzbezogene Alternative zur Intensivierung der Produktion oder zur Nutzungsaufgabe in bestimmten Grenzertragslagen anbieten zu können.
- Gelingt es nicht, hier eine wesentliche Verbesserung der Situation spätestens in der neuen EU-Programmperiode ab 2021 zu erzielen, ist der **Schutz der Biodiversität der EU weiterhin akut gefährdet** und wird trotz verbindlicher gesetzlicher Vorgaben wie Natura 2000 und anspruchsvoller Ziele der Europäischen Biodiversitätsstrategie scheitern. Daher müssen die nächsten Jahre genutzt werden, um diese Situation deutlich zu verändern.

6. Forderungen an eine zukunftsfähige EU-Naturschutzfinanzierung

Die oben dargestellten Defizite in der EU-Naturschutzfinanzierung verbunden mit der Feststellung, dass der Zustand von Natur und Biodiversität in den vergangenen Förderperioden nicht verbessert werden konnte, legen eine grundlegende Neuausrichtung der EU-Naturschutzfinanzierung nahe. Hierzu kommen zwei Ansätze in Frage.

6.1 Einrichtung eines neuen und eigenständigen EU-Naturschutz-Fonds

Vorgeschlagen wird ein Fonds zur Förderung der Biodiversität und der Wiederherstellung und Entwicklung von Ökosystemen und ihren Dienstleistungen muss der Naturschutz seinen Bedarf nicht mehr über eine Vielzahl unterschiedlicher Fonds decken. Zu dessen **Förderspektrum** zählen die Erfüllung aller Anforderungen der FFH- und Vogelschutz-Richtlinie, der EU-Biodiversitätsstrategie einschließlich der Förderung des Naturschutzes außerhalb von Natura 2000. Dies sind insbesondere:

- Artenschutzmaßnahmen,
- Vertragsnaturschutz,
- Grunderwerb für Zwecke des Naturschutzes,
- Ausgleich für Nutzungseinschränkungen und für durch geschützte Arten entstandene Schäden,
- biotopgestaltende Maßnahmen,
- Unterstützung von kooperativen Umsetzungsansätzen wie naturschutzorientierte Beratungsstrukturen und Betreuung von Schutzgebieten,
- Öffentlichkeitsarbeit und Bildungsmaßnahmen,
- Planung von Maßnahmen,
- Aufbau regionaler Wertschöpfungsketten auf Basis von Natura 2000,
- Investitionen in Naturschutz und Landschaftspflege,
- Monitoring und Berichtspflichten.

Wegen enger inhaltlicher Bezüge zum Naturschutz sind auch naturbezogene Bereiche des Gewässer- und Klimaschutzes zu berücksichtigen. In wie weit diese und möglicherweise naturbezogene Anforderungen aus anderen Umweltbereichen (wie z.B. die Umsetzung der WRRL und der MSRL) in diesen Fonds zu integrieren sind, bedarf der weiteren Diskussion.

Ein neuer EU-Naturschutz-Fonds muss auf die **Zielsetzung des Naturschutzes und seine Zielgruppen** ausgerichtet werden. Dies gilt insbesondere für

- die Programmverantwortung und -umsetzung durch die DG Umwelt und die Umweltressorts der Mitgliedstaaten,
- die Auflösung des derzeitigen Widerspruchs zwischen Kontrollfähigkeit und qualitativ-ökologischer Effizienz der Maßnahmen, insbesondere durch Festlegung eines spezifischen Organisations- und Kontrollrahmens für diesen Fonds,
- die flächendeckende an Naturschutzerfordernissen ausgerichtete Förderkulisse,
- die entsprechende Neuausrichtung weiterer Vorgaben, wie z.B. Beihilferegelungen, Berechnungsbasis für Ausgleichszahlungen, Anreizkomponenten, Projektauswahlkriterien.

Für den neuen EU-Naturschutz-Fonds sind zum einen die für die Umsetzung der Natura 2000-Verpflichtungen erforderlichen Mittel bereitzustellen (Finanzbedarf dafür in Deutschland 1,416 Mrd. € pro Jahr; s. Abschnitt 3; dies entspricht knapp 10 Mrd. € für die kommende Förderperiode 2021-2027). Außerdem müssen bisher nicht bezifferte wesentliche Mittel enthalten sein, die zur Erreichung der EU-Biodiversitätsziele sowie für naturbezogene Anforderungen aus anderen Umweltbereichen (wie z.B. die Umsetzung der WRRL und der MSRL) erforderlich sind. Der Greening-Anteil (30% der Direktzahlungen in Höhe von ca. 312,7 Mrd. €) beträgt in der laufenden Finanzierungsperiode ca. 94 Mrd. €. Die EU-Kommission gibt an, dass 8-9% des EU-Haushaltes, also ca. 85 Mrd. € in der laufenden Finanzierungsperiode, Biodiversitätsbezogen seien. Diese für den Biodiversitätserhalt vorgesehenen Mittel werden aber überwiegend ineffizient eingesetzt (z.B. Greening, Integrationsansatz; s. 4.1, 4.2).

6.2 Integrationsansatz weiterentwickeln

Alternativ zu Ziffer 6.1 wird der ELER-Fonds zu einem „Fonds für ländliche Räume und Naturschutz“ weiterentwickelt, in dem die Förderung aller Naturschutzmaßnahmen gebündelt möglich ist (nach den in 6.1. angeführten Erfordernissen). Die Vollzugsvorgaben (bes. Kontrollierbarkeit, Beihilferegelungen, Prämienkalkulation) sind mit den Erfordernissen des Naturschutzes in Einklang zu bringen. Der Fonds wird gemeinsam von den für Landwirtschaft und Naturschutz zuständigen Verwaltungen auf Ebene der EU (Generaldirektionen Landwirtschaft und Umwelt) und der Mitgliedsstaaten verwaltet. Dies ist in der Verordnung festzulegen. Naturschutzbezogene Fördertatbestände in den Strukturfonds (EFRE, ESF, EMFF, Köhasionsfonds) entfallen. Dafür ist ein **verbindli-**

ches Mindestbudget („earmarking“) für den Naturschutz entsprechend dem Finanzbedarf zur Umsetzung des EU-Naturschutzrechts in der Verordnung des Fonds für ländliche Räume und Naturschutz festzulegen. Gleichzeitig ist zu codieren, welche Maßnahmen als Naturschutzmaßnahmen angerechnet werden können.

Das LIFE-Programm wird bezüglich der Gesamtmittelausstattung deutlich aufgestockt, um Pilotprojekte und Mitgliedstaaten-übergreifende Projekte weiterhin direkt durch die EU gefördert werden können. Notwendig ist die Beibehaltung einer Mittelfestlegung (earmarking) für Biodiversitätsprojekte.

Anlage 1

Methodik der Schätzung des Finanzierungsbedarfs zur Umsetzung der EU-Naturschutzrichtlinien

Zusammensetzung des Finanzierungsbedarfs

Der Finanzierungsbedarf zur Umsetzung der EU-Naturschutzrichtlinien in Höhe von 1,41 Mrd. € pro Jahr in Deutschland ergibt sich aus folgenden Positionen:

Schätzung des Finanzbedarfs für die Umsetzung der EU-Naturschutzrichtlinien (FFH- und Vogel-schutzrichtlinie)									
Nr.	Maßnahme	Beschreibung	Herleitung	Fläche (ha) in DE	laufende Kosten (pro Jahr)		investive Kosten (pro Jahr)		Summe (€) pro Jahr
					Kostensatz (€/ha)	Summe (€)	Kostensatz (€/ha)	Summe (€)	
1	FFH-LRT des Offenlands	einschl. wenig pflegeintensiver LRT wie Dünen etc.	Flächen nach FFH-Bricht, Kostensatz nach wiss. Literatur und Ländererfahrungen	720.000	400 €	288.000.000 €			
2	Pufferflächen	Grünland- und Ackerflächen um LRT-Flächen	Fläche: 1/3 der Offenland-LRT-Fläche Kostensatz s.o.	240.000	400 €	96.000.000 €			
3	Wiesenbrüterschutz	für Wiesenbrüterschutz relevante Grünlandfläche	Fläche: 50% der Grünlandfläche in VS-Gebieten Kostensatz s.o.	360.000	400 €	144.000.000 €			
4	Investive Maßnahmen im Offenland	Erstpflege/Renaturierungsmaßnahmen, Landkauf, Maschinenkauf etc.	Umrechnung auf Bundesebene anhand der in wissenschaftlicher Literatur ermittelten Kosten sowie der Kosten einzelner Länder					200.000.000 €	
	Summe Offenland					528.000.000 €		200.000.000 €	728.000.000 €
5	Privat- und Kommunalwald	Steigerung des Totholzanteils (ohne Pflege von Eichenwald-LRT)	LRT-Fläche nach FFH-Bericht, Anteil P.u.K-Wald nach wiss. Literatur Kostensatz nach Biotopbaumkonzept im Staatswald BW	1.200.000	50 €	60.000.000 €			60.000.000 €
6	Staatswald	Steigerung des Totholzanteils (ohne Pflege von Eichenwald-LRT)	LRT-Fläche nach FFH-Bericht, Anteil Staatswald nach wiss. Literatur Kostensatz wegen Sozialpflichtigkeit Hälfte des Satzes des Privatwalds	570.000	25 €	14.250.000 €			14.250.000 €
7	Fließ- und Stillgewässer	spezifische, über WRRL-Verpflichtungen hinausgehende Naturschutzmaßnahmen (d.h. ohne Deichrückverlegung etc.)	Flächen nach FFH-Bericht, Kostensatz nach wiss. Literatur und Ländererfahrungen	340.000		10.000.000 €		36.000.000 €	46.000.000 €
8	Ausgleichszahlungen Artenschutz	für Prävention und Fraßschäden für Gänse, Wolf, Luchs und Biber	Umrechnung auf Bundesebene anhand der Kosten einzelner betroffener Länder						23.000.000 €
9	spezielle Artenschutzmaßnahmen	alle nicht im Rahmen investiver und dauerhafter Maßnahmen im Offenland, Wald und Gewässerbereich abgedeckten Maßnahmen (Krötenzäune, Horstschutz etc.)	Umrechnung auf Bundesebene anhand der Kosten einzelner Länder						75.000.000 €
10	Neuanlage von Landschaftselementen	z.B. Hecken, Feldgehölze und Kleingewässer	Flächen: langfristige Verdopplung der bestehenden ca. 33.000 ha durch Neuschaffung von 1.000 ha/Jahr Kostensatz nach wiss. Literatur und Ländererfahrungen	1.000	pro Jahr		30.000 €	30.000.000 €	30.000.000 €
11	Ackerextensivierung	einschl. Brache, Artenschutz in Äckern wie Hamster, Lerchenfenster etc.	Fläche: 2% der Ackerfläche (Anteil des 10%igen Bedarfs, der nicht durch o.g. Maßnahmen im Offenland abgedeckt wird) Kostensatz nach wiss. Literatur und Ländererfahrungen	240.000	850 €	204.000.000 €			204.000.000 €

Schätzung des Finanzbedarfs für die Umsetzung der EU-Naturschutzrichtlinien (FFH- und Vogel-schutzrichtlinie)									
Nr.	Maßnahme	Beschreibung	Herleitung	Fläche (ha) in DE	laufende Kosten (pro Jahr)		investive Kosten (pro Jahr)		Summe (€) pro Jahr
					Kostensatz (€/ha)	Summe (€)	Kostensatz (€/ha)	Summe (€)	
	Summe für Maßnahmen					816.250.000 €		266.000.000 €	1.180.250.000
12	Gemeinkosten	Erfassung, Planung, Erfolgs-kontrolle, Monito-ring, Öffentlichkeitsarbeit, Personal (einschl. Arten-schutz- und FFH-VP)	20% der Maßnahmenkos-ten						236.050.000 €
	GESAMTSUMME								1.416.300.000 €

1. Abgedeckte Ausgaben/Kosten, Schätzzeitraum

Die aktuelle Schätzung des Finanzbedarfs umfasst den Bedarf für die Umsetzung der FFH-Richtlinie und der Vogelschutz-Richtlinie im terrestrischen und limnischen Bereich. Nicht eingeschlossen sind Bedarfe für den marinen Bereich, für Maßnahmen zur Erreichung des guten Zustandes von Gewässern nach WRRL, Rückdeichungen (auch, wenn diese für das Erreichen eines günstigen Erhaltungszustands bestimmter Arten und Lebensraumtypen der Auen erforderlich sind), für FFH-Verträglichkeitsprüfungen und artenschutzrechtliche Prüfungen - soweit diese nicht von den Naturschutzbehörden durchgeführt werden - sowie der Finanzbedarf für Maßnahmen zur Reduktion großflächiger Einwirkungen/Umweltbeeinträchtigungen von Landwirtschaft, Verkehr und Industrie (insbesondere Reduktion atmosphärischer Stickstoffeinträge).

Bei vielen Naturschutzzielen wie der Erhaltung von Streuobstwiesen oder der Pflege und Erhaltung von seltenen und gefährdeten Habitatstrukturen in der Agrarlandschaft, bestehen vielfältige Überschneidungen zu den Zielen der EU-Naturschutzrichtlinien. Bei der vorliegenden Schätzung wurden nur solche Kosten einbezogen, die überwiegend der Umsetzung der EU-Naturschutzrichtlinien zugeordnet werden können. Aus diesem Grund wurde beispielsweise der Bedarf für die Pflege und Unterhaltung bestehender Hecken in der Agrarlandschaft nicht einbezogen, sondern nur die Kosten für Anlage und Pflege von Hecken, die zusätzlich für zur Erreichung der Ziele der FFH- und Vogelschutzrichtlinie nötig sind.

Ziel der Abschätzung ist es, die erforderlichen Ausgaben der öffentlichen Haushalte zu bestimmen, die in den nächsten Jahren durchschnittlich nötig sein werden, um die EU-Naturschutzrichtlinien vollständig umzusetzen. Private Kosten, durch Befolgung von Auflagen oder Regeln etwa der guten fachlichen Praxis, die nicht vom Staat entgolten werden, sind nicht berücksichtigt. Als Umsetzungszeitraum wurden 25 Jahre angenommen.

Die Kostenschätzung ist konservativ erfolgt. Dies gilt sowohl in Bezug auf die Gemeinkosten inkl. der Personalkosten, als auch die Anforderungen an das Monitoring. Auch die zu Grunde gelegten Referenzwerte (Mindestflächengrößen, die für das Erreichen des günstigen Erhaltungszustands nach dessen Definition in der FFH-RL erforderlich sind) entsprechen i.d.R. eher dem, was die Naturschutzverwaltungen als machbar betrachten und nicht dem aus biologischer Sicht ggf. Erforderlichem.

2. Grundlagendaten

2.1 Flächendaten (Mengengerüst)

Quantitative Grundlage für die Kostenschätzung sind die Verbreitungs-, Flächen- (LRT) und Populationsdaten (Arten) aus den nationalen Berichten nach Art. 17 FFH-RL und Art. 12 VSchRL des Jahres 2013, die zwischen Bund und Ländern und innerhalb der Bundesregierung abgestimmt sind. Darüber hinaus wurden der EU gemeldete Daten aus den Standarddatenbögen der Natura 2000-Gebiete (Stand 2015) sowie wie Daten aus dem Monitoring nach Art. 11 FFH-Richtlinie einbezogen. Für Zielwerte zu Maßnahmen der Wiederherstellung/Neuschaffung von LRT und Arthabitaten wurden die günstigen Referenzwerte aus dem nationalen FFH-Bericht 2013 zugrunde gelegt.

2.2 Ausgaben-/Kostensätze

Zur Ermittlung der Ausgaben- und Kostensätze wurden wissenschaftliche Literatur, Vertragsnaturschutzprogramme der Länder, Leitfäden und Regelwerke der Länder und weitere Veröffentlichungen der Länder zu speziellen Naturschutzmaßnahmen ausgewertet. Zusätzlich wurden mündliche Angaben von Experten aus Bund und Ländern eingeholt und Daten durch Erfahrungssätze der Ländervertreter in der Arbeitsgruppe zur Kostenabschätzung ergänzt und auf Plausibilität hin überprüft.

3 Einzelne Finanzbedarfskategorien

(Gegliedert nach den Zeilennummern der oben stehenden Tabelle)

1. FFH-LRT des Offenlands: Hier wurden Grünland-LRT, Magerrasen, Heiden, Dünen und Moore berücksichtigt. Diese bedecken in Deutschland nach dem FFH-Bericht 2013 ca. 720.000 ha. Der Kostensatz für Pflegemaßnahmen ist zwischen den verschiedenen Lebensraumtypen und innerhalb Deutschlands sehr heterogen, bedingt durch unterschiedliche naturräumliche Gegebenheiten (z.B. Sensenmahd an steilen Berghängen, maschinelle Mahd ebener bis mäßig geneigter Flächen), sehr unterschiedliche erforderliche Pflegeintensitäten (mehrjährig z.B. bei Dünen, mehrmals im Jahr bei Wiesen) und sehr unterschiedliche Finanzierungswege (z.B. Anrechnung von in einzelnen Ländern üblichen pauschalen N2000-Ausgleichszahlungen). Der zu Grunde gelegte Satz in Höhe von 400 €/ha/a ist auch nach Einschätzung der Länder der am besten geeignete bundesweite Mittelwert.
2. Pufferflächen: Für den wirksamen Schutz empfindlicher LRT des Offenlands sind Pufferflächen zur Minimierung von Einflüssen (z.B. Nährstoffeinträgen) aus intensiv bewirtschafteten, angrenzenden Agrarflächen erforderlich. Die Fläche der benötigten Pufferflächen wurde mit einem zusätzlichen Flächenbedarf von 1/3 der Offenland-LRT-Fläche kalkuliert. Diese Zahl erscheint in Hinblick auf die kleinteilige Verteilung oben genannter LRT-Flächen zur Pufferung von Außeneinflüssen angemessen. Maßnahmen und Kosten hängen u.a. von Art und der Intensität der Bewirtschaftung der Pufferfläche ab. Auch hier ist der sich ergebende Durchschnittssatz von 400 €/ha/a ein realistischer Mittelwert.

3. Wiesenbrüterschutz: Für den Schutz von Limikolen und typischen Singvögeln des Grünlands wurden mit 360.000 ha gut 50% der Grünlandfläche in den Vogelschutzgebieten als zu pflegenden relevanten Habitatflächen angesetzt. Eine Berücksichtigung von 100% erscheint nicht angemessen, da ein Teil der Grünlandflächen in Vogelschutzgebieten zugleich LRT-Flächen in FFH-Gebieten sind und schon bei Punkt 1 berücksichtigt sind und die Vogelschutzgebiete auch für den Wiesenvogelschutz nicht geeignete Flächen beinhalten. Andererseits umfasst die Abschätzung auch für den Wiesenvogelschutz relevante Grünlandflächen außerhalb der Vogelschutzgebiete. Die Gesamtgrünlandfläche der Vogelschutzgebiete (insges. ca. 740.000 ha) wurde den Standarddatenbögen entnommen. Der durchschnittliche Kostensatz von 400 €/ha/a berücksichtigt, dass ein Teil der erforderlichen Ausgleichszahlungen für Nutzungseinschränkungen auf hochproduktive Grünländer entfällt.
4. Investitionen im Offenland: Hierunter fallen u.a. Renaturierungsmaßnahmen, Entbuschungsmaßnahmen, Anlage von Bodensenken im Grünland zur Optimierung von Watvogellebensräumen, Landkauf, Maschinenkauf etc. Art, Umfang und Kosten der erforderlichen Maßnahmen wurden aus der wissenschaftlichen Literatur und Angaben der Länder abgeleitet und auf die Bundesebene hochgerechnet.
- 5./6. FFH-LRT im Wald: Aufgrund der unterschiedlichen betrieblichen Verfassungen in den einzelnen Ländern, werden im Staatswald Ausgaben für den Naturschutz zum Teil über ausgewiesene Zuweisungen im Landeshaushalt ausgeglichen. Teilweise werden sie aber auch als eigene Aufgabe der staatlichen Forstbetriebe angesehen und deshalb nicht explizit dargestellt. Aufgrund der unterschiedlichen Ansätze wurde in Absprache mit den Vertretern der Länder ein pragmatischer Rechenweg gewählt, der im Ergebnis einer Kalkulation entspricht bei der pro ha Maßnahmenfläche im Staatswald (ca. 1/3 der insgesamt 1.770.000 ha Wald-LRT-Fläche) nur die Hälfte der Ausgaben angesetzt wird, die für einen Hektar Maßnahmenfläche im Kommunal- oder Privatwald anfallen. Die für die verschiedenen FFH-LRT im Wald kalkulierten Maßnahmen umfassen Ausgleichszahlungen für die Bereitstellung eines ausreichenden Anteils an Alt- und Totholz, Pflegemaßnahmen, sowie einen kleinen, in der Tabelle nicht extra ausgewiesenen Anteil investiver Maßnahmen im Bereich der Moorwälder. Kostensätze für die genannten Maßnahmen wurden auf der Grundlage von Kalkulationen in der wissenschaftlichen Literatur und Angaben aus den Forstverwaltungen der Bundesländer abgeschätzt. Die dargestellten Sätze von 50 bzw. 25 €/ha/a stellen auch nach Einschätzung der Länder realistische Mittelwerte dar.
7. FFH-Lebensräume der Fließ- und Stillgewässer: Hierunter fallen Flächen im Umfang von ca. 340.000 ha. Kalkuliert wurden die notwendigen Kosten u.a. für Renaturierungsmaßnahmen, Verringerung des Nährstoffeintrags aus der Landwirtschaft, Neuanlage und Ausgleichszahlungen für extensive Teichwirtschaft. Maßnahmenumfang und Kosten wurden aus Einzelangaben in der wissenschaftlichen Literatur, dokumentierten Beispielen aus der Praxis und Leitfäden der Länder zur Gewässerrenaturierung zusammengestellt und auf einen erforderlichen bundesweiten Maßnahmenbedarf von 46.000.000 €/Jahr hochgerechnet.

8. Ausgleichszahlungen/Entschädigungen zum Schutz von Arten: Die Schäden, die geschützte Arten (u.a. Gänse, Kranich, Wolf, Luchs, Biber) insbesondere in der Landwirtschaft verursachen, werden in der Regel ausgeglichen oder durch geeignete Maßnahmen verhindert. Die hierfür erforderlichen Mittel im Umfang von ca. 23.000.000 €/a wurden aus Angaben in der Literatur, anderen Veröffentlichungen und mündlichen Angaben aus den Ländern auf die Bundesebene hochgerechnet.
9. Spezielle Artenschutzmaßnahmen: Einzelne Maßnahmen zum Artenschutz, wie z.B. Krötenschutzzäune, Horstschutz, Schutz von Fledermausquartieren u.ä. lassen sich weder den dauerhaften noch den investiven Maßnahmen in den Bereichen Offenland, Wälder und Gewässer zuordnen. Auf der Grundlage von Angaben aus den Ländern wird der laufende Bedarf auf 75.000.000 €/a kalkuliert.
10. Neuanlage von Landschaftselementen: Hecken, Feldgehölze, Kleingewässer etc. haben eine wichtige Funktion für zahlreiche Arten der Agrarlandschaft. Der Bestand entsprechender Landschaftselemente beläuft sich nach den Daten des amtlichen Verzeichnisses der regionalisierten Kleinstrukturanteile auf ca. 33.000 ha. Eine Verdopplung dieses Bestands ist naturschutzfachlich erforderlich, um die Rückgänge bei vielen typischen Arten der Agrarlandschaft zu stoppen bzw. die Bestände wieder zu verbessern. Hierzu soll bis zur Zielerreichung eine Neuschaffung von 1.000 ha pro Jahr erfolgen. Der Durchschnittssatz von ca. 30.000 €/ha entspricht Angaben in der wissenschaftlichen Literatur und Erfahrungssätzen der Länder.
11. Ackerextensivierung: Äcker sind nur in wenigen Fällen (bes. Hamstervorkommen) Zielkulisse der FFH-Richtlinie. Gleichwohl ist zum Schutz von Vogelarten, aber auch zur Erreichung von FFH-Zielen (z.B. Erhaltung eines funktionellen ökologischen Zusammenhangs mit anderen Schutzgütern der Agrarlandschaft wie Schmetterlingen), der Schutz der Biodiversität in Ackergebieten erforderlich. Dafür sind nach wissenschaftlichen Untersuchungen für mindestens 10% der Ackerfläche hochwertige Agrarumweltmaßnahmen (z.B. Brache, extensiv genutzte Randstreifen, u.a.) erforderlich. Aber auch weniger flächenintensive Maßnahmen wie z.B. Lerchenfenster sind notwendig. Ein großer Teil dieses Flächenumfanges wird durch den Schutz von Pufferflächen (s. Punkt 2), teils auch durch spezielle Artenschutzmaßnahmen (s. Punkt 9) sowie Maßnahmen des Naturschutzes außerhalb des Geltungsbereichs von FFH- und Vogelschutzrichtlinie bereits bereitgestellt. Daher wird nur ein geringerer Bedarf von 2% der Ackerfläche in Deutschland veranschlagt, wo gezielt Maßnahmen zum Schutz von Ackerarten wie Hamster, Rebhuhn, Graumammer, Feldlerche etc. erfolgen. Der durchschnittliche Kostensatz von 850 €/ha orientiert sich an den Ausgleichszahlungen zur „Integration naturbetonter Strukturelemente der Feldflur“ (C 4.0 GAK Rahmenplan 2016).
12. Gemeinkosten: Zur Abschätzung der Ausgaben für Planung, Erfassung, Berichtswesen, Monitoring, Erfolgskontrolle, Öffentlichkeitsarbeit, Gebietsbetreuung und Personal (einschließlich artenschutzrechtliche und FFH-Verträglichkeitsprüfung) wurden verschiedene Aufschlagsfaktoren verwendet, die auf der derzeitigen Struktur der Naturschutzausgaben in Deutschland sowie auf Umsetzungserfahrungen aus der Praxis basieren. Als Ergeb-

nis wird von ca. 20% der Maßnahmenkosten (Daueraufgaben und investive Maßnahmen) ausgegangen.

4 Weitergehende Erläuterungen zur Ausgabenschätzung

4.1 Aufteilung der Investitionen auf den Umsetzungszeitraum

Bei regelmäßigen und wiederholt auftretenden Investitionen wie z.B. der Entbuschung von Magerrasen in einem Turnus von etwa 10-Jahren wird der Kostenschätzung ein jährlicher Mittelwert zugrunde gelegt, im Beispiel wäre dies ein Zehntel der Kosten einer einmaligen Entbuschungsmaßnahme. Bei einmaligen Investitionen wie z.B. der Renaturierung von Bachläufen oder der Wiedervernässung von Mooren werden die gesamten zur Umsetzung von Natura 2000 erforderlichen Investitionen aufaddiert und gleichmäßig auf einen Zeitraum von 25 Jahren verteilt. Der Zeitraum wurde pragmatisch festgelegt auf der Grundlage der Zielsetzung der „Vision 2050“ der EU-Biodiversitätsstrategie, die besagt, dass bis 2050 Biodiversität und Ökosysteme im erforderlichen Umfang geschützt und wiederhergestellt sind, und der Tatsache, dass man beim überwiegenden Anteil an Investitionen in Lebensraumtypen und Artenschutzmaßnahmen nicht mit der Umsetzung bis 2050 warten kann, da bereits weit vor diesem Zeitpunkt nicht oder nur mit sehr hohem Aufwand reversible Verschlechterungen eintreten würden.

4.2 Zunehmender Pflegebedarf durch Biotopentwicklung – Ausgabenbedarf nach Ablauf des Umsetzungszeitraums

Durch die im Zeitablauf durchzuführenden investiven Maßnahmen werden Lebensraumtypen neu geschaffen oder wiederhergestellt, die zum Teil zusätzliche Pflegekosten verursachen. Die laufenden Ausgaben liegen dadurch am Ende des Kalkulationszeitraums höher als zu Beginn. Danach sinkt der jährliche Ausgabenbedarf, da die hier kalkulierten erforderlichen einmaligen Investitionen bis dahin getätigt sein sollen. Ein solch diskontinuierlicher Ausgabenverlauf ist in der Praxis allerdings nicht zu erwarten. Es ist wahrscheinlicher, dass die Investitionen so vorgenommen werden, dass über den Zeitraum hinweg ein mehr oder weniger kontinuierlicher Ausgabenstrom entsteht. Zur Abschätzung wurden deshalb die wachsenden Ausgaben vereinfachend mithilfe der Annuitätenrechnung unter Verwendung eines üblichen Kalkulationszinses von 3% in eine jährlich gleichbleibend hohe Zahlung umgerechnet. Das Ergebnis ist eine gleichbleibende jährliche Ausgabenhöhe, an die sich nach Abschluss der einmaligen Investitionen im Wesentlichen gleich hohe jährliche Pflegekosten und wiederkehrende Ersatzinvestitionen anschließen.

4.3 Abgrenzung zwischen laufenden Ausgaben und Investitionen

Die Ausgaben werden getrennt ausgewiesen für jährlich anfallende, laufende Ausgaben für Pflegemaßnahmen, Ausgleichszahlungen und Entschädigungen sowie für Investitionen, die einmalig auftreten (z.B. Moorwiedervernässung) oder in mehr oder weniger regelmäßigen mehrjährigen Abständen erforderlich sind (z.B. Entbuschungen). Zwischen jährlicher Pflege und den im Mehrjahresabstand auftretenden Investitionen gibt es in vielen Fällen keine eindeutige Abgrenzung. Zum Beispiel können Entbuschungen auf einer größeren Fläche auch abschnittsweise pro Jahr durchgeführt werden. Sie führen dann in der Praxis zu jährlich gleichbleibenden Ausgaben.

Die vom Bundesamt für Naturschutz in der Vorlage zur Kostenschätzung vorgenommene Zuordnung zu jährlichen Pflegemaßnahmen und Investitionen, wurde im Anschluss von der Arbeitsgruppe der Länder zur Natura-2000 Kostenabschätzung angepasst, um zu einer Darstellung zu gelangen, die so weit wie möglich der derzeitigen Praxis der Länder entspricht.

4.4. Zusammenfassung der Schätzergebnisse

Den Schätzergebnissen in der oben dargestellten Tabelle liegt eine differenzierte Kalkulation des Bundesamtes für Naturschutz zugrunde. Die Einzelergebnisse wurden in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe der Länder unter Beteiligung des BMUB anschließend zu aggregierten Aussagen zusammengefasst. Die Ausgabensätze wurden hierbei gerundet und Ausgaben zu unterschiedlichen Aufgabenbereichen neu gruppiert, um den Systematiken der Länder im Naturschutz besser gerecht zu werden.