
Zur Zukunft der EU-Naturschutzfinanzierung

Ein Diskussionspapier des NABU

Stand: 25. Mai 2015; dieses Papier steht zum Download bereit unter www.NABU.de/eu-naturschutzfoerderung



Um die fortdauernde Unterfinanzierung des Naturschutzes zu beenden, die rechtlichen Verpflichtungen der EU-Naturschutzrichtlinien zu erfüllen und damit einer Trendwende für die biologische Vielfalt näher zu kommen, ist ein Umdenken in der EU-Naturschutzfinanzierung notwendig. Der derzeitige "integrierte Ansatz", bei dem aus verschiedenen Fonds die notwendigen Mittel bereit gestellt werden sollen, muss nach den Erfahrungen aus den vergangenen und der gerade gestarteten EU-Förderperiode 2014–2020 in seiner jetzigen Form wohl weitgehend als gescheitert angesehen werden. In diesem Papier werden zunächst Ausmaß und Ursachen der Unterfinanzierung dargestellt. Im Anschluss werden zwei mögliche Modelle vorgestellt, mit denen die Verpflichtung zur angemessenen EU-Kofinanzierung im Naturschutz Realität werden könnte: ein eigener EU-Umweltfonds sowie die Sicherstellung einer gleichberechtigten Rolle des Naturschutzes bei der Nutzung bestehender EU-Fonds. Dieses Papier ist nicht als NABU-Position sondern als konkreter Beitrag für eine überfällige Grundsatzdiskussion zu verstehen.

Kontakt

NABU Bundesverband
Konstantin Kreiser
Internationale Biodiversitätspolitik
Tel. +49 (0)172 4179 730
Konstantin.Kreiser@NABU.de

Ausgangslage: Naturschutz und Agrarpolitik

Seit vielen Jahren tritt der NABU gemeinsam mit anderen Verbänden dafür ein, dem Naturschutz ausreichende finanzielle Mittel bereit zu stellen und umweltschädliche Subventionen umzuschichten. In einer Vielzahl von Studien, praktischen Projekten und Veranstaltungen, oft in Kooperation mit Landnutzern, konnten dazu wichtige Erkenntnisse gewonnen werden. Basierend auf diesen Erfahrungen und mit Blick auf die anstehenden Zwischenüberprüfung des EU-Haushalts und der Agrarpolitik stellt der NABU mit dem vorliegenden Papier zwei Modelle zur künftigen EU-Naturschutzfinanzierung zur Diskussion. Damit ist die Hoffnung auf baldige politische Weichenstellungen verbunden, die der Dringlichkeit und Bedeutung der Erhaltung der Biodiversität angemessen sind.

Die Rettung der biologischen Vielfalt

Neben dem Klimawandel ist der Schwund der Biodiversität die größte globale Umweltkatastrophe unserer Zeit. Bis zum Jahr 2020 wollen die Regierungen weltweit das Artensterben stoppen und eine Trendwende einleiten. Die Biodiversitätsstrategien der EU, von Bund und Ländern in Deutschland sowie vieler anderer EU-Mitgliedstaaten sehen hierfür vor allem eine konsequente Umsetzung der EU-Vogelschutz- und der Fauna-Flora-Habitat- (FFH)-Richtlinie als zweckmäßigstes Instrument. Desweiteren wird konstatiert, dass die Integration von Biodiversitätsbelangen in die Agrar-, Forst- und Fischereipolitik unerlässlich ist.

Die neuesten Daten der EU-Regierungen zur Lage der Natur zeigen, dass diejenigen Arten und Lebensraumtypen besonders gefährdet sind, die von einer naturverträglichen Landnutzung abhängen (BMUB & BFN, 2014). Die Mitgliedstaaten sind über die Naturschutzrichtlinien rechtlich verpflichtet, alle Arten und Lebensraumtypen von Gemeinschaftlichem Interesse sowie alle Vogelarten in einen guten Zustand zurückzusetzen bzw. diesen zu erhalten.

Die Kosten des Naturschutzes

Es gibt bisher keine genauen Schätzungen für die Kosten von Aufbau, Schutz und Management des durch die EU-Naturschutzrichtlinien eingerichteten Natura-2000-Netzwerks sowie für die Umsetzung und Überwachung der EU-Artenschutzbestimmungen und weiterer Maßnahmen für die biologische Vielfalt. Basierend auf beauftragten Studien und Angaben der Mitgliedstaaten schätzte die EU-Kommission im Jahr 2011 die jährlichen Kosten für Schutz und Pflege aller Natura-2000-Gebiete in allen EU-Staaten (ohne Kroatien) auf insgesamt 5,8 Milliarden Euro, für Deutschland auf knapp 630 Millionen Euro jährlich (EU-KOM, 2011).

Der Verzicht auf diese Investitionen und der damit verbundene weitere ungebremste Rückgang biologischer Vielfalt hätte den Verlust vieler Ökosystemdienstleistungen zur Folge. Um diese Leistungen wiederherzustellen, kämen auf Staat und Wirtschaft wesentlich höhere Kosten hinzu, als gegenwärtig für deren Bewahrung und Förderung aufzubringen sind – diese Tatsache wird durch eine Vielzahl ökonomischer Studien belegt (EU-KOM, 2011).

Der integrierte Ansatz der EU-Naturschutzförderung

Nach Artikel 8 der FFH-Richtlinie müssen EU-Mittel für die Umsetzung von Natura 2000 zur Verfügung gestellt werden. EU-Kommission und Mitgliedstaat müssen in einem sogenannten Prioritären Aktionsrahmen (PAF) festlegen, welche Maßnahmen von der EU gefördert werden sollen. Dieses Instrument wurde 2012 erstmals eingeführt.

Spätestens mit Beginn der letzten EU-Förderperiode (2007-2013) legten sich EU-Institutionen und Mitgliedstaaten auf den "integrierten Ansatz" für die Naturschutzförderung fest. Bestehende EU-Fonds v.a. aus den Bereichen Landwirt-

schaft, Regionalpolitik und Fischerei sollten die Naturschutzbelange mitberücksichtigen und dadurch die Umsetzung von Natura 2000 ermöglichen.

LIFE, das einzige dezidierte Umweltförderprogramm der EU, erhält mit gut 435 Millionen Euro jährlich nur etwa 0,3 Prozent des EU-Haushaltes. Gut 40 Prozent davon, knapp 150 Millionen Euro jährlich, sind für Naturschutz- und Biodiversitätsprojekte vorgesehen, womit einschließlich des Eigenanteils der Antragssteller nicht einmal vier Prozent der Natura-2000-Kosten abdeckt werden. (EU-KOM, 2013).

Die fortdauernde Unterfinanzierung

Sowohl Studien der Europäischen Kommission als auch vielerlei praktische Erfahrungen des NABU und seiner Partner in der ganzen EU zeigen eine eklatante Unterfinanzierung des Naturschutzes. Angefangen vom Personalmangel in den verantwortlichen Behörden, über fehlende Mittel für konkrete Projekte bis hin zu nicht mehr konkurrenzfähigen, weil finanziell zu schwach ausgestatteten Anreizen für Landwirte - die Umsetzung der EU-Naturschutzrichtlinien kommt im Wesentlichen aus Geldmangel nicht so voran, wie es notwendig wäre. Auch die unabdingbare Akzeptanz von Natura 2000 bei Landnutzern hängt stark von finanziellen Aspekten ab.

Das Hauptproblem liegt dabei in der zu geringen Verfügbarkeit, aber auch im unzureichenden Einsatz von EU-Mitteln. Die EU-Kommission schätzte 2011, dass bisher höchstens 20 Prozent der Kosten von Natura 2000 aus dem EU-Haushalt beglichen werden (EU KOM, 2011).

Man kann gleichzeitig nicht annehmen, dass in den EU-Staaten aus nationalen Haushalten und privaten Quellen wesentlich mehr Gelder mobilisiert werden. Alleine für Natura 2000 muss so eine Finanzierungslücke von deutlich über 50 Prozent vermutet werden.

Die EU-Fonds im Einzelnen

Im Folgenden werden die gegenwärtigen und künftig zu erwartenden Beiträge der relevanten EU-Fonds zur Naturschutzförderung skizziert, in aufsteigender Reihenfolge ihrer Bedeutung in Deutschland (NABU, 2015):

- (1) In der vergangenen EU-Förderperiode 2007-2013 nutzte Bayern Mittel des **Europäischen Sozialfonds (ESF)** für die Betreuung von Natura 2000-Gebieten. Diese Möglichkeit lässt der ESF seit 2014 jedoch nicht mehr zu, so dass der Fonds in Deutschland künftig nicht mehr für direkt biodiversitätsbezogene Maßnahmen genutzt wird.
- (2) Im deutschen Operationellen Programm für den **Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF)** sind für die laufende Periode 2014-2020 gut vier Millionen Euro jährlich für die Biodiversität, vor allem marine Natura 2000-Gebiete, ökologische Fangtechniken und die Durchgängigkeit von Fließgewässern, vorgesehen. Dies sind immerhin 15 Prozent der deutschen EMFF-Mittel und es ist davon auszugehen, dass dieser Anteil höher liegt als in der vorherigen Förderperiode (Zahlen von ML 2014). Trotzdem deckt der EMFF damit aber weniger als ein Prozent der Natura-2000-Kosten.

- (3) Der **Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)** bleibt in Deutschland ein kaum genutztes Investitionsmittel für den Naturschutz, während er in den neuen EU-Mitgliedsstaaten immer mehr zum wichtigsten Finanzierungsinstrument wird. In Deutschland wurden zwischen 2007 und 2012 jährlich weniger als 10 Millionen Euro an EFRE-Mitteln für Biodiversität ausgegeben. Das entspricht nur etwa 0,2 Prozent der von Deutschland ausgegebenen EFRE-Gelder (EU-Schnitt 0,8 Prozent) (ERH, 2014).
Trotz der gestiegenen Anerkennung, dass Naturschutz einen Beitrag zur Regionalentwicklung leistet und viele wichtige Investitionen in den Erhalt von Ökosystemleistungen und "Grüner Infrastruktur" im Rahmen des EFRE möglich sind, kann man wohl auch in der neuen Förderperiode keine Mittelsteigerung aus der Regionalförderung erwarten. Biodiversität wird sogar in weniger operationellen Programmen der Länder Fördergegenstand sein als zwischen 2007-2013 (WWF 2014). Daher werden weiterhin nur etwa 1-2 Prozent der Natura 2000-Kosten über EFRE-Mittel gedeckt werden können.
- (4) Aus dem Umweltprogramm **LIFE** hat Deutschland in der letzten Förderperiode 2007-2013 etwa 14 Millionen Euro jährlich zur Umsetzung der Naturschutzrichtlinien erhalten (BMUB 2015). LIFE-Projekte haben sich als hochwirksame und kosteneffiziente Naturschutzförderung mit vielen positiven Nebeneffekten für die Regionalentwicklung bewährt, sie können aber gegenwärtig nur gut zwei Prozent der öffentlichen Kosten von Natura 2000 abdecken (ohne Eigenanteile der Antragssteller).
Die geringe Erhöhung der LIFE-Mittel für die neu angelaufene Förderperiode wird vermutlich höchstens unwesentlich zu einer Steigerung der LIFE-Mittel in Deutschland führen, es sei denn es würden wesentlich mehr Anträge aus den Bundesländern gestellt und kofinanziert als zuvor.
- (5) Der **Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)** ist die wichtigste Finanzierungsquelle für den Naturschutz in Deutschland - er bildet die sogenannte "zweite Säule" der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). Der ELER trug deutschlandweit in den vergangenen Jahren mit schätzungsweise 270 Millionen Euro jährlich zum Erhalt der biologischen Vielfalt bei (Schätzung: 16 Mio. Euro an Ausgleichszahlungen für Natura 2000 und Wasserrahmenrichtlinie sowie 578 Mio. Euro an Agrarumweltmaßnahmen - davon jeweils etwa 30% biodiversitätsrelevant; ca. 93 Mio. Euro für Investitionen im Naturschutz- und Gewässerbereich). Nur ein bisher nicht bezifferbarer Teil dieser Gelder kommt jedoch direkt der Umsetzung von Natura 2000 bzw. der EU-Naturschutzrichtlinien zugute (Freese/DVS 2015).
In der neu angelaufenen Förderperiode 2014-2020 kann rein budgetbezogen in Deutschland das Niveau der Vorgängerperiode wohl in etwa gehalten werden - jedoch wohl nur dank zusätzlicher Mobilisierung von Eigenmitteln einzelner Bundesländer, die an anderer Stelle dem Naturschutz fehlen.

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)

Die EU fördert den Agrarsektor auch in der laufenden EU-Förderperiode 2014-2020 jährlich mit knapp 60 Milliarden Euro, Deutschland erhält davon 6,2 Milliarden Euro. Der ELER, der nicht nur dem Naturschutz, sondern der Entwicklung des gesamten ländlichen Raums dienen soll, erhält gut 20 Prozent dieses Agrarbudgets. Der weitaus größte Teil fließt in Form von pauschalen Direktzahlungen an die Betriebe. Trotz des im Rahmen der jüngsten Reform eingeführten

"Greenings" wird die GAP nach ersten wissenschaftlichen Bewertungen weiter zum Rückgang der biologischen Vielfalt beitragen (PE'ER et al., 2014).

Während bisher die zur Sicherung der Artenvielfalt pro Hektar Natura-2000-Fläche durchschnittlich notwendigen knapp 80 Euro bei weitem nicht aufgebracht werden, erhalten deutsche Agrarbetriebe pro Hektar und Jahr knapp 300 Euro - ohne dafür echte Gegenleistungen an die Gesellschaft erbringen zu müssen.

ELER-Programmierung in anderen EU-Staaten

Soweit es bisher absehbar ist (nach Annahme von etwa einem Drittel der ELER-Programme durch die EU-Kommission) haben zumindest einige EU-Staaten verglichen mit der vorhergehenden Förderperiode ihre ELER-Mittel für den Naturschutz gekürzt. In vielen Ländern enthalten die Programme weniger zielgerichtete Fördermaßnahmen für die biologische Vielfalt als zuvor, oder entsprechende Maßnahmen sind zwar vorgesehen, aber so unterfinanziert, dass sie nicht wirksam sein werden. Es gibt einige wenige positive Ausnahmen, wie zum Beispiel Österreich, wo die ELER-Mittel für die Biodiversität erheblich gesteigert wurden.

Insgesamt zeichnet sich jedoch EU-weit ab, dass die neue EU-Förderperiode im Hinblick auf wirklich zielgerichtete, effektive und attraktive Fördermaßnahmen keine wesentlichen Fortschritte bringen wird. Gleichzeitig verhindert das häufige Fehlen von Beratungsmaßnahmen im Bereich der Biodiversität, dass die existierenden Fördermaßnahmen ihr Potenzial voll ausschöpfen können. (BirdLife Europe 2015)

Integrationsansatz gescheitert?

Auch wenn es eine Reihe von Beispielen erfolgreicher und kooperativer Naturschutzförderung durch EU-Fonds gibt, z.B. durch zielorientierte Agrarumweltmaßnahmen, innovative EFRE-Projekte und das LIFE-Programm insgesamt, ist es trotz mehrerer Reformrunden und neuer Instrumente nicht gelungen, eine quantitativ und qualitativ ausreichende Naturschutzförderung zu realisieren. Trotz sich tendenziell ausweitender theoretischer Möglichkeiten nehmen die praktische Nutzbarkeit und der tatsächliche Abruf der EU-Mittel europaweit weiter ab. Im Folgenden werden einige der wichtigsten Ursachen hierfür aus der Erfahrung der letzten Jahre dargestellt.

Kernprobleme im gegenwärtigen Modell der EU-Naturschutzfinanzierung:

- (1) **Zu wenige EU-Mittel verfügbar.** Die EU-Finanzierungsquellen mit dem größten Potenzial für den Naturschutz (ELER, LIFE) sind finanziell zu gering ausgestattet. Innerhalb der quantitativ bedeutenden Fonds (ELER, EFRE) gibt es keine wirksame Festlegung von Mindestanteilen für den Naturschutz. In der Folge kann die große Zahl von Landwirten, Waldbesitzern und anderen Akteuren, die zu Naturschutzmaßnahmen bereit wären, nicht angemessen dafür honoriert werden, Einkommensverluste werden nicht ausgeglichen und die Akzeptanz vor Ort schwindet.

- (2) **Querschnittsziel Naturschutz hat keine Priorität.** Die EU-Kommission besteht, insbesondere in der Regionalpolitik, gegenüber den Regierungen darauf, die Mittel auf wenige thematische Ziele zu konzentrieren. Die politische Priorität des Naturschutzes ist auf EU-Ebene und in den EU-Mitgliedstaaten in der Regel aber zu gering, um hierbei nennenswert berücksichtigt zu werden. Die Tatsache, dass der Schutz der biologischen Vielfalt und die Umsetzung von Natura 2000 als Querschnittsziel der EU-Förderung festgeschrieben ist, hat keine Wirkung, solange dies nicht quantitativ und rechtsverbindlich erfolgt.
- (3) **Finanzknappheit untergräbt Freiwilligkeit.** Der sinnvolle Ansatz, Landnutzer durch finanzielle Anreize dabei zu unterstützen, freiwillig naturschonend zu wirtschaften oder sogar aktiv Maßnahmen für die Biodiversität zu ergreifen, hat in Deutschland lange Tradition. Durch den Vertragsnaturschutz konnten bereits viele wichtige Naturschutzmaßnahmen durchgeführt werden. Allerdings endet die Freiwilligkeit oft dort, wo andere Nutzungsformen rein betriebswirtschaftlich wesentlich sinnvoller erscheinen. Um bei steigenden Markt- und Landpreisen sowie hoch subventioniertem Anbau von Energiepflanzen weiterhin eine attraktive Alternative zu bleiben, müssten die Förderprämien heute finanziell wesentlich besser ausgestattet sein, dies gilt in der Land- wie in der Forstwirtschaft (NABU, 2015; NABU 2014).
Gleichzeitig muss sich Politik und Gesellschaft aber auch regelmäßig fragen, ob die sogenannte "baseline", also die Grenze zwischen den für alle Landnutzer rechtsverbindlichen ökologischen Mindeststandards und den mit Steuergeldern zu bezahlenden ökologischen Zusatzleistungen, noch richtig gesetzt ist oder angehoben werden muss.
- (4) **Geringere Wirksamkeit durch überzogene Kontrollanforderungen.** Massiv zunehmende Kontrollanforderungen seitens der EU haben dazu geführt, dass gerade speziell auf Naturschutzziele ausgerichtete Maßnahmen immer weniger mit EU-Kofinanzierung durchgeführt werden. Insbesondere betrifft das die sogenannten "dunkelgrünen" Agrarumweltmaßnahmen, obwohl diese nicht nur für den Naturschutz, sondern oft auch für den Schutz von Boden und Wasser und den Erholungswert des ländlichen Raumes besonders wirksam sind. Dazu gehört zum Beispiel das Einhalten bestimmter Mahdzeitpunkte und -methoden zum Erhalt des artenreichen Grünlands (NABU, 2013).
Auch durch die einseitige Interpretation von Aussagen des Europäischen Rechnungshofs haben die fondsverwaltenden Ressorts viele solcher Maßnahmen verhindert oder geschwächt - mit dem Argument der mangelnden Überprüfbarkeit und des Risikos von Rückzahlungsforderungen seitens der EU. Stattdessen werden eher breit angelegte, "hellgrüne" Maßnahmen bevorzugt, die mit geringeren Anforderungen viele Empfänger erreichen und leichter zu kontrollieren sind (NABU, 2015) - obwohl gerade deren geringe Effekte für die Biodiversität vom Europäischen Rechnungshof kritisiert worden ist (ERH, 2011). Statt den Fokus stärker auf Ergebnishonorierung zu legen, verhindert man mit prozeduralen Argumenten also eine möglichst wirksame und effiziente Nutzung der öffentlichen Gelder für den Naturschutz.
- (5) **ELER-Nutzung droht für den Naturschutz unattraktiv zu werden.** Insbesondere wegen des hohen Verwaltungsaufwands und zur Vermeidung von möglichen Prüfverfahren und Rückzahlungen fahren immer mehr deutsche Bundesländer die ELER-Naturschutzförderung zurück oder ziehen dies in Erwägung. Hamburg verzichtet bereits ganz, Hessen im Bereich Naturschutz auf die ELER-Förderung. In Bayern werden investive Maßnahmen nicht

mehr über ELER gefördert, wobei dies im Vertragsnaturschutz noch der Fall ist. (NABU, 2015). Im Forstbereich reduzieren die Länder ihr ELER-Engagement besonders stark (NABU, 2014).

- (6) **Umweltverwaltung und -verbände benachteiligt.** Die Beteiligung von Umweltverwaltungen und Verbänden auf Ebene von EU, Bund und Ländern erfolgt zwar inzwischen formell stärker als früher, doch die für die Fonds zuständigen Ressorts auf Seiten der EU-Kommission und der Mitgliedstaaten haben in vielen Fällen durch informelle Vorabsprachen und Ausgrenzung von beteiligten Naturschutzakteuren eine echte Integration unmöglich gemacht. So konnte in der aktuell zu Ende gehenden Programmierungsphase beobachtet werden, wie die Nutzung von EFRE für Naturschutzzwecke in der zuständigen Generaldirektion der EU-Kommission auf Arbeitsebene immer wieder blockiert wurde - unter Missachtung der rechtlichen Grundlage der Fonds-Verordnung und politischen Vorgabe, die Biodiversität stärker in den EFRE zu integrieren. Die formal erst am Ende des Verfahrens vorgeschriebene Beteiligung der Generaldirektion Umwelt kam in vielen Fällen zu spät um noch wesentliche Verbesserungen zu erreichen - zumal deren immer dramatischere personelle Unterbesetzung eine naturschutzfachlich sinnvolle Prüfung hunderter Programme unter dem enormen Zeitdruck kaum erlaubte. Die oben erwähnten Prioritären Aktionsrahmen für Natura 2000 (PAF) der Mitgliedstaaten erwiesen sich in vielen Fällen als nicht präzise und vor allem als nicht ausreichend rechtsverbindlich genug, um wesentliche Korrekturen der Programme im Sinne des Naturschutzes einzufordern. Auch auf Ebene der Mitgliedstaaten, einschließlich der deutschen Bundesländer, führten die geringeren Personalkapazitäten der Umweltressorts sowie die oft nur indirekte Beteiligung zu einer stark ungleichen Ausgangsposition in den komplexen Verfahren. In einigen Fällen konnte letztlich nur die Expertise und politischer Druck von Umweltverbänden eine völlige Vernachlässigung von Naturschutzbelangen in den Förderprogrammen verhindern. Die Verbände sind jedoch aus Kapazitätsgründen meist nicht in der Lage, sich dauerhaft in den für die EU-Fonds einberufenen Begleitausschüssen der Länder zu engagieren.
- (7) **Deutsche Bundesländer veröffentlichen kaum Informationen zu Kosten, Ausgaben und Prioritäten in der Naturschutzfinanzierung.** Die deutschen Bundesländer haben bisher kaum konkrete Kostenschätzungen und Strategien für die Nutzung von EU-Geldern zur Zielerreichung von Natura 2000 vorgelegt. Dies wird aus dem von der Bundesregierung bei der EU-Kommission eingereichten Prioritären Aktionsrahmen (PAF) deutlich, der von dieser kaum zur naturschutzfachlichen Prüfung der EU-Förderprogramme der Länder genutzt werden konnte (BMUB, 2013). Ohne ausreichende Datengrundlagen und Finanzierungsstrategien erscheint der Naturschutz in der Konkurrenz um knapper werdende Haushaltsmittel daher zusätzlich stark benachteiligt. Notwendig sind aber auch verbindliche Regelungen in den Fonds-Verordnungen, dass die aus den PAF hervorgehenden Finanzbedarfe zu berücksichtigen sind.

Neue Wege

Angesichts der geschilderten Probleme und der Tatsache, dass in den vergangenen zwei Förderperioden keine wesentliche Verbesserung erreicht worden ist, sieht es der NABU als unerlässlich an, über eine grundlegende Änderung des Systems der EU-Naturschutzfinanzierung nachzudenken. Dabei kann aufgrund des dramatischen Schwunds von Arten und Lebensräumen mit einer Korrektur nicht bis zur nächsten Förderperiode 2020-2026 gewartet werden. Vielmehr

muss das Umsteuern mit der Zwischenüberprüfung von EU-Haushalt und EU-Politiken in der laufenden Förderperiode beginnen. Der NABU schlägt hierzu nachfolgend zwei Modelle zur Diskussion vor.

MODELL I: Ein neuer EU-Umweltfonds

Aufgrund der überwiegend gescheiterten Versuche zur Integration der Naturschutzfinanzierung in die bestehenden großen Fonds der Agrar- und Regionalpolitik sowie der positiven Erfahrungen mit dem LIFE-Programm der EU bietet die Etablierung eines eigenen, angemessen ausgestatteten EU-Umweltfonds wichtige Vorteile. Dieser Fonds müsste die im Folgenden geschilderten Merkmale aufweisen.

a. Ziele

Aufgabe des neuen Fonds wäre die finanzielle Unterstützung der Mitgliedstaaten bei Maßnahmen zur Wiederherstellung und Stabilisierung von Ökosystemen und ihren Dienstleistungen für den Menschen, insbesondere durch die Umsetzung der folgenden EU-Richtlinien, Politikbereiche und Initiativen:

- i. Vogelschutz- und FFH-Richtlinie, mit Natura 2000
- ii. andere Maßnahmen zum Erhalt der biologischen Vielfalt innerhalb der EU (Artenschutz- und Erhaltungsmaßnahmen außerhalb von Natura 2000-Gebieten; Grüne Infrastruktur, Wiederherstellung von Ökosystemen, Prävention /Eindämmung von Invasiven Arten, ...)
- iii. Wasserrahmenrichtlinie, Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie
- iv. ökosystembasierte Maßnahmen zur Minderung von Treibhausgasen (z.B. Schutz und Renaturierung von Mooren)
- v. ökosystembasierte, biodiversitätsfördernde Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel (z.B. Flussrenaturierung als Hochwasserschutz)
- vi. relevante Kommunikations- und Bildungsmaßnahmen
- vii. Stärkung der Beteiligung der Zivilgesellschaft an allen relevanten politischen Prozessen und an der Umsetzung des Umweltfonds selbst.

b. Finanzierung

Die Größe des Fonds sollte sich an aktuellen Kostenschätzungen für die Umsetzung der entsprechenden Ziele ausrichten, aus Naturschutzsicht sollte er zum Beispiel 50 Prozent der geschätzten Natura 2000-Kosten decken (mindestens 3 Milliarden Euro pro Jahr).

Der Mehrjährige Finanzrahmen der EU 2014-2020 enthält bereits das Ziel, 20 Prozent der EU-Mittel, also etwa 30 Milliarden Euro pro Jahr, für klimabezogene Maßnahmen aufzuwenden. In der gleichen Größenordnung könnte man ein Ziel für den Schutz von Biodiversität und Ökosystemen festlegen und den überwiegenden Teil dieser Mittel dem neuen Umweltfonds zuordnen.

Die Finanzierung des neuen Umweltfonds sollte insbesondere durch eine Umschichtung von derzeit für landwirtschaftliche Direktzahlungen verwendeten Subventionen ("erste Säule" der Gemeinsamen Agrarpolitik) erfolgen.

c. GAP, LIFE und andere Fonds

Die verbleibenden Mittel der ersten Säule sowie der derzeitige ELER sollten vollständig in ein einheitliches Finanzierungsinstrument für den ländlichen Raum mit leistungsbezogenen Zahlungen und verbindlicher Kofinanzierung überführt werden. Dieser dem ELER ähnliche Fonds hätte eine nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums mit allen Facetten zum

Ziel und würde dies über die Förderung von Investitionen, aber auch durch einkommensstützende Maßnahmen erreichen (z.B. in den Bereichen Ökolandbau, Dorfentwicklung, Einkommensdiversifizierung, Direktvermarktung, Wasser- und Luftreinhaltung etc.).

Das LIFE-Programm sollte ergänzend ein zentral verwaltetes Programm der EU-Kommission bleiben, um innovative Projekte im EU-weiten Wettbewerb zu fördern.

Alle anderen EU-Fonds müssten weiterhin ergänzend dem Prinzip der ökologisch nachhaltigen Entwicklung dienen und keinesfalls diesem zuwiderlaufen.

d. Verwaltung des Umweltfonds

Die Verwaltung des neuen Umweltfonds müsste über Förderprogramme der Mitgliedstaaten erfolgen, ähnlich wie derzeit beim ELER und EFRE. Die Federführung läge jedoch bei den Umweltverwaltungen (GD Umwelt, Umweltministerien in Bund und Ländern). Die Förderprogramme müssten einer überprüfbaren Logik folgen, die erkennen ließe, dass mit ihnen im jeweiligen Zeitraum die Ziele des Fonds bzw. der von ihm mitfinanzierten EU-Politikbereiche erreicht werden könnten. Für Natura 2000 wären hierbei von EU-Kommission und Mitgliedstaaten aussagekräftige Finanzierungsstrategien in Form von Prioritären Aktionsrahmen (PAF) zu entwickeln.

e. Instrumente

Die Umsetzungsinstrumente des Umweltfonds würden sich an den im LIFE-Programm und im ELER gemachten Erfahrungen orientieren, und im Naturschutzbereich insbesondere folgende Maßnahmen beinhalten: Managementplanung, Grunderwerb, biotopgestaltende Maßnahmen, langfristiger Vertragsnaturschutz, "dunkelgrüne" Agrarumweltmaßnahmen, Betreuung von Schutzgebieten, Monitoring, Kooperationen (wie Landschaftspflegeverbände), lokale Aktionen, naturschutzorientierte Beratungsstrukturen, Umsetzung des gesetzlichen Biotopverbunds, Artenschutzmaßnahmen, gesamtbetriebliche Biodiversitätsberatung, Umweltbildung sowie Öffentlichkeitsarbeit. Der Umweltfonds würde auch Maßnahmen in intensiv genutzten Bereichen fördern, wie z.B. für Hamster oder Feldlerchen in Ackerbaueregionen, aber eher auf regionale, zielorientierte Handlungsansätze abstellen.

f. Nutznießer und Beteiligung

Empfänger des neuen Fonds sollten all jene Landnutzer, Verbände, Organisationen, Dienstleister und Behörden sein können, die konkrete Maßnahmen im Sinne der o.g. Ziele durchführen wollen. Der Fonds sollte ausdrücklich auch Landwirten und Waldbesitzern offen stehen, und diesen - komplementär zu dem neuen Finanzierungsinstrument für den ländlichen Raum - helfen, dauerhaft Flächen zu bewirtschaften, die für die Gesellschaft wegen ihrer ökologischen und anderer Werte erhaltenswert sind.

Selbstverständlich wäre die Einbindung relevanter Akteure aus Zivilgesellschaft und Behörden in alle Schritte von großer Bedeutung - von der Entwicklung der Fondsverordnung über die Programmerstellung bis zum Monitoring der geförderten Maßnahmen. Der Fonds müsste die Beteiligungsmöglichkeiten von Verbänden auch durch direkte Förderung von Personal erheblich verbessern.

MODELL II: Gemeinsame Nutzung der großen EU-Fonds "auf Augenhöhe"

Alternativ zu einem eigenen EU-Umweltfonds wäre auch das Modell einer gemeinsamen Nutzung und Verwaltung der bestehenden Fonds durch Naturschutz und die entsprechenden derzeit federführenden Ressorts denkbar. Dieses Modell müsste aber mindestens die folgenden Grundbedingungen erfüllen (hier beschränkt sich das Diskussionspapier im Gegensatz zum oben geschilderten Modell nur auf den Naturschutz):

a. Finanzierung über verbindliche Mindestbudgets ("earmarking")

Im EU-Haushalt müsste ein fester Mindestanteil der konkret für Biodiversitätsziele auszugebenden Mittel festgeschrieben werden (z.B. 20% vgl. Modell I, Punkt b).

Außerdem müsste für jeden EU-Fonds ein rechtverbindlicher Mindestbudgetanteil verankert werden, den jeder Mitgliedstaat für den Naturschutz zu nutzen hat. Für die einzelnen Mitgliedstaaten müssten diese Anteile gemäß der rechtverbindlichen Prioritären Aktionsrahmen für Natura 2000 (PAF) verpflichtend erhöht werden.

b. Ausstattung der Fonds

Um eine ausreichende Finanzierung der zusätzlichen Aufgaben zu gewährleisten, sollten mindestens 50 Prozent der derzeit für landwirtschaftliche Direktzahlungen verwendeten Mittel ("erste Säule") in den ELER umgeschichtet werden.

Das LIFE-Programm müsste unter diesem Modell deutlich aufgestockt werden, um die verbleibenden Lücken der Förderung zu schließen. LIFE sollte mit mindestens zehn Prozent zur Finanzierung von Natura 2000 beitragen und daher jährlich mindestens eine Milliarde Euro aus dem EU-Haushalt erhalten.

c. Programmentwicklung

Die auf EU-Ebene erlassenen Fondsverordnungen müssten eigene Artikel mit jeweils spezifischen Zielen und Indikatoren enthalten. Diese ließen sich aufteilen in 1) flächenbezogene Biodiversitätsmaßnahmen, 2) investive Biodiversitätsmaßnahmen, 3) sonstige Biodiversitätsmaßnahmen und 4) Kooperationen.

Die Förderprogramme von Bund und Ländern müssten gemeinsam und im Einvernehmen von den beteiligten Verwaltungen bzw. Ministerien entwickelt werden. Bei den für den Naturschutz vorgesehenen Programmteilen hätte die Naturschutzverwaltung die Federführung und verhandelte über diese auch direkt mit der Generaldirektion Umwelt der EU-Kommission.

Für jeden Mitgliedstaat, in Deutschland jedes Bundesland, muss vor Genehmigung der Programme sichergestellt werden, dass die Summe der programmierten EU-Mittel mindestens die Hälfte der für die Förderperiode erwarteten Kosten von Natura 2000 abdecken kann. Hierfür sind strategische Finanzierungsziele und aktuelle, öffentlich zugängliche Kostenschätzungen der Bundesländer unerlässlich.

Die Förderprogramme müssten, zumindest im Naturschutzbereich, wesentlich stärker als bisher auf Erfolgshonorierung setzen. Mangelnde Kontrollierbarkeit von Maßnahmen darf nicht zur Verhinderung von gezielten Naturschutzförderprogrammen dienen. Die Förderfähigkeit von Landkauf, langfristige Förderungen im Waldbereich und andere naturschutzspezifische Anforderungen müssten garantiert werden.

d. Verwaltung

Die Verwaltung der Förderprogramme würde über die bestehenden Verwaltungs- und Kontrollstrukturen der jeweiligen EU-Fonds erfolgen, jedoch unter wesentlich stärkerer Einbindung der Umweltverwaltung.

e. Beteiligung

Die auf der Umweltseite beteiligten Verwaltungen (v.a. GD Umwelt der Kommission, Landesverwaltungen) sowie die Naturschutzverbände müssten personell, fachlich und prozedural in die Lage versetzt werden, ihre Mitwirkungsrechte tatsächlich wahrnehmen zu können, zum Beispiel was die kontinuierliche Mitarbeit in Begleitausschüssen auf Landesebene angeht. Andernfalls wäre ein Erfolg dieses Modells sehr fraglich.

Quellen

- BirdLife Europe (2015): Halfway there? BirdLife's Mid-Term Assessment of progress on the EU 2020 Biodiversity Strategy.
- BMUB, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2013): Prioritärer Aktionsrahmen (PAF) für die Bundesrepublik Deutschland.
- BMUB (2015): mündliche Mitteilung.
- BMUB & BFN, Bundesamt für Naturschutz (2014): Die Lage der Natur in Deutschland. Ergebnisse von EU-Vogelschutz und FFH-Bericht.
- ERH (2011): Wie gut sind Konzeption und Verwaltung der geförderten Agrarumweltmaßnahmen? Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes 2011/7.
- ERH (2014): Ist der EFRE bei der Finanzierung von Projekten zur direkten Förderung der Biodiversität im Rahmen der EU-Biodiversitätsstrategie für das Jahr 2020 wirksam? Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes 2014/12.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2011): Financing Natura 2000. Investing in Natura 2000: Delivering benefits for nature and people. Arbeitspapier der Europäischen Kommission SEC(2011) 1573 final.
- EU-KOM (2013): Multiannual financial framework 2014-2020 and EU budget 2014 (Zahlen zum Mehrjährigen Finanzrahmen der EU).
- Freese/DVS (2015): Sonderauswertung basierend auf den jährlichen Länderberichten zum ELER (nicht veröffentlicht). Fortschreibung der Daten nach der Methode dargelegt in: Jan Freese (2012): Natur- und Biodiversitätsschutz in ELER. Naturschutz und Landschaftsplanung 44 (3) S.69-76.
- NABU (2013): Weiterentwicklung der Agrarumweltmaßnahmen. Mehr Naturschutz in den ländlichen Entwicklungsprogrammen bis 2020.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2014): mündliche Mitteilung.

- NABU (2014): Natura 2000 im Privatwald. Umsetzungsmöglichkeiten durch die EU-Naturschutzfinanzierung.
- NABU (2015): Leitfaden zur Naturschutzfinanzierung in der EU-Förderperiode 2014–2020.
- PE'ER et al. (2014): EU agricultural reform fails on biodiversity. *SCIENCE*, 6 June 2014, Vol. 344, Issue 6188.
- WWF-Deutschland (2014): Analyse der Fördermöglichkeiten für Umwelt- und Naturschutz durch die deutschen Operationellen Programme der EFRE-Förderung 2014–2020.

Impressum:

© 2015, Naturschutzbund Deutschland (NABU) e.V.
Charitéstraße 3, 10117 Berlin, www.NABU.de.
Text: Konstantin Kreiser, Foto: NABU/E. Neuling, 04/2013