



Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz

Überlegungen zur administrativen und organisatorischen Umsetzung eines bundesweiten Aktionsprogramms zur Stärkung und Wiederherstellung der Senkenfunktion von Ökosystemen

Zusammenfassung

Die Bundesregierung hat sich im Koalitionsvertrag darauf verständigt, ein Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK) zu entwickeln und in die Umsetzung zu bringen. Die Umsetzung dieses Aktionsprogramms im Umfang von vier Milliarden Euro im Zeitraum der laufenden Legislatur ist eine Mammutaufgabe, da

- a. aktuell noch kein fachlich untersetztes, umsetzungsreifes Maßnahmenportfolio vorhanden ist, das nach einer definierten Wirklogik bedeutende Klimaschutzeffekte entfaltet,
- b. Verwaltungsstrukturen zur schnellen und flächigen Umsetzung entsprechender Maßnahmen in Deutschland fehlen,
- c. und diese auch bei Bereitstellung erheblicher Ressourcen aufgrund der kleinteiligen Rahmenbedingungen und des Arbeitsmarktes innerhalb der öffentlichen Hand nicht kurz- oder auch mittelfristig so aufgebaut werden können, dass eine reibungslos ineinandergreifende „Umsetzungsmaschine“ entsteht.

Aus Sicht des NABU wird daher ein Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz scheitern, wenn eine Umsetzung ausschließlich innerhalb der etablierten Strukturen angestrebt wird. Der NABU fordert daher eine alternative Umsetzungsstrategie mit drei wesentliche Erfolgsfaktoren:

- Einrichtung einer Nationalen Regiestelle mit der zentralen Aufgabenstellung, schnell skalierbare, natürliche Klimaschutzmaßnahmen (Baukasten-Ansatz) zu entwickeln und eine Plattform zur schnellen Umsetzung in der Fläche zu etablieren.
Das fachliche Know-How von Bundesamt für Naturschutz (BfN) und anderen Akteuren ist ein wichtiger Baustein, der aber nur wirksam wird, wenn es gelingt, gleichberechtigt die schnelle Umsetzung in den Fokus zu nehmen und dieses Anliegen in den Steuerungs- und Arbeitsstrukturen abzubilden.
- Aufbau regionaler Regiestellen und ggf. weiterer maßnahmenspezifischen Trägerorganisationen zur breiten Aktivierung dezentraler Akteure aus öffentlicher Hand, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft für die Umsetzung der Baukasten-Maßnahmen. Dies wird nur mit einer



Bundesgeschäftsstelle

Ralf Schulte

Leiter des Fachbereichs Naturschutzpolitik
Mitglied der Geschäftsleitung

Tel. +49 (0)30.28 49 84-16 01

Fax +49 (0)30.28 49 84-26 00

Ralf.Schulte@NABU.de

Berlin, 25. Mai 2022

gleichzeitigen drastischen Vereinfachung der Mittelvergabe und Abrechnungsprozesse und -werkzeuge gelingen.

- *Kontraktierung eines auf schnelle Ergebnisse verpflichteten Projektmanagement-Partners, der übergreifend und durchgängig sowohl auf der Ebene der nationalen sowie der regionalen Regiestellen das Projektmanagement unterstützt, die Prozesse zur Maßnahmenentwicklung und -operationalisierung entschlossen führt und moderne Administrationsprozesse und -werkzeuge einbringt.*

Anlass und Hintergrund

Der Fokus dieser Ausarbeitung liegt auf der administrativen Umsetzung sowie den dafür erforderlichen organisatorischen Strukturen, damit das Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz wirksam werden kann. Es wird davon ausgegangen, dass der Bund die alleinige Zuständigkeit für die Umsetzung innehat, aber die vorhandenen Fachstellen in den Ländern, Kreisen und Kommunen mit einbezieht.

Im Zusammenhang mit dem Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz werden eine Reihe denkbarer Maßnahmen genannt (u.a. Moorerenaturierung, Vernässung landwirtschaftlich genutzter organischer Böden, Seegraswiesen und Algenwälder in Nord-/Ostsee, Ausnahme alter Wälder aus der Holzgewinnung). Eine konkrete Maßnahmenliste mit jeweils spezifischen Umsetzungsstrategien und -pfaden sowie eine Gegenüberstellung von Aufwand und Nutzen je Maßnahme in EUR/t CO₂ existiert jedoch noch nicht.

Der Erfolg des Aktionsprogramms Natürlicher Klimaschutz wird sich – wie andere zentralen Vorhaben der Bundesregierung – insbesondere auch am Umsetzungsfortschritt innerhalb der Legislaturperiode messen.

Eine Betrachtung vergangener und aktueller Programme sowie bestehender Umsetzungsstrukturen macht deutlich, dass ein nennenswerter Erfolg nur möglich ist, wenn bewusst neue Wege für die Umsetzung gesucht werden.

Aufgabenspektrum zur Umsetzung

Für die Umsetzung des Aktionsprogramms ist eine leistungsfähige Struktur erforderlich, die die entsprechenden Maßnahmen fachlich und konzeptionell ausgestaltet, vor Ort mit Partnern umsetzt sowie deren Wirksamkeit dokumentiert und evaluiert. Insbesondere stehen folgende Aufgaben zur Erledigung an:

1. **Entwicklung und Steuerung eines Maßnahmenportfolios:** Sammlung und Bewertung möglicher Ansätze zur (Wieder-)Herstellung einer Senkenfunktion. Zu berücksichtigen sind u.a. eine wissenschaftsbasierte Wirklogik, ein späteres Monitoring, eine Kosten-Nutzen-Bewertung je Maßnahmentyp und eine Bewertung von reeller Umsetzbarkeit auf einer Zeitachse.

Ein wirksames Portfoliomanagement steuert in den Folgejahren die Umsetzung und stellt schnelle Effekte sowie eine optimale Mittelverwendung sicher.

2. **Operationalisierung der einzelnen Maßnahmen:** Nach dem Baukastenprinzip muss maßnahmenspezifisch erarbeitet werden, mit welchen Umsetzungsbeteiligten welche Umsetzungsschritte erfolgen müssen, wie diese vergütet und abgerechnet werden und welche Umsetzungs- und Abrechnungsstrukturen eine schnelle Umsetzung optimal unterstützen. Je nach Maßnahme werden hier sehr unterschiedliche Aktivitäten und Strukturen entstehen (vgl. Anlage von Seegraswiesen vs. Erwerb und Renaturierung von Mooren vs. vertragliche Anreize für Landwirte für eine veränderte Landnutzung). Es entstehen maßnahmenspezifische **Blaupausen** für die Umsetzung.
3. **Stakeholdermanagement:** In die Erarbeitung der Aufgaben 1 und 2 müssen frühzeitig **relevante Stakeholder** eingebunden werden, um (a) die Wirksamkeit zu erhöhen, eine breite Akzeptanz für die Maßnahmenumsetzung, die Wirklogiken und die Ergebnisse zu stärken, und um (b) von Anfang an strukturelle und administrative Herausforderungen bei der Maßnahmenumsetzung zu erkennen und aufzulösen.
4. **Etablierung effizienter und effektiver Umsetzungsprozesse und -instrumente:** Der möglichst vereinfachten Mittelvergabe und -abrechnung kommt eine zentrale Bedeutung zu; sie muss daher von Anfang an gleichwertig mit den fachlichen Arbeiten angegangen werden. Ausdrücklich sollten privatwirtschaftliche Ansätze bei Prozessen und Werkzeugen einbezogen werden.
5. **Organisation der Umsetzung in der Fläche.**

Eckpunkte einer Umsetzungsstruktur

- **Eine Nationale Regiestelle erarbeitet den konzeptionellen und administrativen Rahmen.** Dies umfasst insbesondere: Den Aufbau eines Maßnahmenportfolios, die Definition von Wirklogiken und Monitoring, die Operationalisierung der Maßnahmen (Blaupausen), der Aufbau regionaler Regiestellen und die Etablierung einfacher und schneller Beauftragungs- und Abrechnungsprozesse und -werkzeuge. Angesiedelt werden könnte die Nationale Regiestelle im Bundesumweltministerium oder beim BfN.
- **Regionale Regiestellen operationalisieren und organisieren die Umsetzung in der Fläche.** Um vor Ort anhaltend und schnell Wirkung entfalten zu können, müssen auf Landes- (z.B. Landesforste, Naturschutzverbände, Landschaftsverbände) und Regionalebene (z.B. Biologische Stationen, Naturschutzzentren, Planungsbüros) sowie auf lokaler Ebene (z.B. Landwirte, Garten- und Landschaftsbaubetriebe, Naturschutzverbände/Umweltgruppen, kommunale Unternehmen, beschützende Werkstätten mit entsprechendem Angebot) alle Akteure für das neue Aufgabenfeld aktiviert und zu maßnahmenspezifischen Umsetzungsverbänden abgestimmt und organisiert werden. Nach einer Sensibilisierung für das Aufgabenfeld und die damit verbundenen Chancen muss eine Qualitätssicherung/Zertifizierung erfolgen und die jeweils zulässigen Tätigkeitsbereiche (nach Maßnahmentypen

und räumlich) abgegrenzt und in einem Abrechnungssystem hinterlegt werden. Mit diesen Aufgaben werden acht bis zehn regionale Regiebüros beauftragt.

- **Neue Wege in der Mittelvergabe und Abrechnung.** Nur durch Nutzung einer Reihe (für den Naturschutz) neuer Instrumente kann das Ziel einer schnellen Umsetzung mittels einer breiten Aktivierung vor Ort erreicht werden. Dazu gehören unter anderem: die Pauschalierung von Leistungen und die Vergabe länger laufender Verträge, die bewusste Investition nicht nur in fachliche Maßnahmenumsatzung, sondern auch in Projektmanagementstrukturen und ggf. die Auslagerung bestimmter Services (z.B. Call-Center, IT-Support für Antragsbearbeitung, Mengenerarbeitung von Verträgen) an private Dienstleister.
- **Beauftragung eines übergreifend wirksamen Projektmanagementpartners,** der auf allen Ebenen (Nationale und regionale Regiestellen, moderne Abrechnungsprozesse und -systeme und ggf. Übernahme von Dienstleistungspaketen) das Projekt unterstützt und auf Geschwindigkeit und Umsetzung orientiert ist.

Exkurs: Vergleichbare Beispiele auf Bundesebene

Auf der Verwaltungsebene des Bundes existieren bereits etablierte Organisationstypen, die hierfür als Modell (Beispiel) dienen könnten:

- Die konzeptionellen Grundlagen für die Ausschreibung für das „**Deutschlandnetz**“ **leistungsfähiger Schnellladeinfrastruktur** für die E-Mobilität wurde im Rahmen eines Beratungsprojekts unter Leitung des BMVI (jetzt BMDV) und der NOW GmbH gelegt. Hierbei wurden die Leistungsfähigkeit der Ladesäulen, Suchräume für die Standorte sowie die Abrechnungs- und kommerziellen Rahmenbedingungen erarbeitet. Die Ausschreibungen werden nun von der Autobahn GmbH (für die Autobahnraststätten) und das BMVD (für andere Fernstraßen) umgesetzt.
- Für den Prozess der „**lokalen Bündnisse für Familie**“ zur Entwicklung hochwertiger und leistungsfähiger lokaler Betreuungsangebote wurden wesentliche konzeptionelle Grundlagen im Rahmen eines mehrjährigen Projekts gelegt und über die Zeit weiterentwickelt, einschl. Best-Practice-Austausch, Vernetzungsveranstaltungen und kontinuierlichem Stakeholder-Dialog. Aktuell sind 600 Bündnisse in der Initiative aktiv. Mehr als 18.900 Akteure, darunter über 7.900 Unternehmen, engagieren sich in einer Vielzahl von Projekten in Kreisen, Städten und Gemeinden. Die Koordination liegt in den Händen eines Servicebüros, das im Auftrag des Bundesfamilienministeriums den Aufbau, die Weiterentwicklung und die Öffentlichkeitsarbeit der lokalen Bündnisse bundesweit koordiniert und unterstützt.
- Der Aufbau und die Umsetzung des **Bundesfreiwilligendienstes** erfolgen im Rahmen eines öffentlich-privaten Netzwerks. Das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA) koordiniert und administriert als Dienstleistungsbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 20 zivilgesellschaftliche Zentralstellen. Die Zentralstellen erledigen im Rahmen eines Übernahme-Aufgaben-Vertrags mit dem BMFSFJ die Arbeit der Einsatzstellen, den Einsatz der Freiwilligendienstleistenden und gewährleisten die Erfüllung der Bildungsmaßnahmen im Rahmen definierter Standards weitgehend eigenständig und eigenverantwortlich.