



Für eine bessere Finanzierung des Naturschutzes in Europa nach 2020

Stellungnahme

Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)

Prof. Dr. Claudia Hornberg (Vorsitzende)

Professorin für Umwelt und Gesundheit an der Universität Bielefeld

Prof. Dr. Manfred Niekisch (stellvertretender Vorsitzender)

Professor für Internationalen Naturschutz an der Goethe-Universität Frankfurt und Direktor des Frankfurter Zoos

Prof. Dr. Christian Calliess

Professor für öffentliches Recht, insbesondere Umweltrecht, und Europarecht am Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin

Prof. Dr. Claudia Kemfert

Professorin für Energieökonomie und Nachhaltigkeit an der Hertie School of Governance, Leiterin der Abteilung Energie, Verkehr, Umwelt am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin

Prof. Dr. Wolfgang Lucht

Professor am Geographischen Institut der Humboldt Universität zu Berlin, Ko-Leiter der Abteilung Erdsystemanalyse am Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung

Prof. Dr.-Ing. Lamia Messari-Becker

Professorin für Gebäudetechnologie und Bauphysik an der Universität Siegen

Prof. Dr.-Ing. Vera Susanne Rotter

Professorin im Fachgebiet Kreislaufwirtschaft und Recyclingtechnologie an der Technischen Universität Berlin

Die Ratsmitglieder bedanken sich für die sehr kompetente und engagierte Unterstützung durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des SRU. Zum wissenschaftlichen Stab des Umweltrates gehörten während der Erstellung dieser Stellungnahme:

Dr. Julia Hertin (stellvertretende Generalsekretärin, kommissarische Leitung der Geschäftsstelle), Dr.-Ing. Mechthild Baron, Dipl. Geogr. Barbara Bernard, MSc Andrea Bues, Dr. rer. nat. Henriette Dahms, Dr. jur. Olaf Dilling, Ass. jur. Miriam Dross LL.M., Dr. rer. oec. Carl-Friedrich Elmer, Alexander Franke M.A., M. Eng. Patricia Horst, MSc Timothy McCall, Dr. rer. nat. Markus Salomon, Dr. rer. nat. Elisabeth Schmid, Dipl.-Ing. Kristine Sperlich, Dr. rer.oec. Pao-Yu Oei, Annette Volkens M.A.

Zu den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Geschäftsstelle gehörten außerdem: Petra Busch, Ute Fritsch, Susanne Junker, Rainer Kintzel, Pascale Lischka, Dipl.-Bibl. (FH) Susanne Winkler und Sabine Wuttke.

Johannes Moser und Halina Zeisler haben die Arbeit im Rahmen eines Praktikums unterstützt.

Wissenschaftlicher Beirat für Waldpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (WBW)

Prof. Dr. Hermann Spellmann (Vorsitzender)

Leiter der Nordwestdeutschen Forstlichen Versuchsanstalt Göttingen

Prof. Dr. Jürgen Bauhus

Albrecht-Ludwigs-Universität Freiburg, Institut für Forstwissenschaften, Professur für Waldbau

Prof. Dr. Andreas W. Bitter

Technische Universität Dresden, Institut für Forstökonomie und Forsteinrichtung, Professur für Forsteinrichtung

Prof. Dr. Matthias Dieter

Thünen-Institut, Institut für Forstökonomie

Prof. Dr.-Ing. Annette Hafner

Ruhr-Universität Bochum, Fakultät Bau- und Umweltingenieurwissenschaften

Prof. Dr. Dr. h.c. Reinhard.F. Hüttl

Wissenschaftlicher Vorstand und Vorstandsvorsitzender, Helmholtz-Zentrum Potsdam,
Deutsches GeoForschungszentrum GFZ

Prof. Dr. Friederike Lang

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Institut für Forstwissenschaften, Professur für Bodenökologie

Prof. Dr. Bernhard Möhring

Leiter der Abteilung Forstökonomie und Forsteinrichtung, Georg-August-Universität Göttingen,
Institut für Forstökonomie

Prof. Dr. Jörg Müller

Biozentrum Universität Würzburg, Lehrstuhl für Tierökologie und Tropenbiologie

Prof. Dr. Manfred Niekisch

Professor für Internationalen Naturschutz an der Goethe-Universität Frankfurt und Direktor des Frankfurter Zoos

Prof. Dr. Ulrike Pröbstl-Haider

Universität für Bodenkultur Wien, Institut für Landesentwicklung, Erholungs- und Naturschutzplanung

Prof. Dr. Klaus Richter

Technische Universität München, Lehrstuhl für Holzwissenschaft

Prof. Dr. Ulrich Schraml

Forstliche Versuchs- und Forschungsanstalt Baden-Württemberg

Prof. Dr. Ute Seeling

Geschäftsführende Direktorin des Kuratoriums für Waldarbeit und Forsttechnik e.V.

Prof. Dr. Hubert Weiger

Vorsitzender des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.

Danksagung

SRU und WBW danken den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Ministerien und Ämter des Bundes sowie den Vertreterinnen und Vertretern von Wissenschaft und Gesellschaft, die mit ihren Fachkenntnissen die Erstellung der Stellungnahme unterstützt haben.

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, das Bundesamt für Naturschutz und das Umweltbundesamt sowie ausgewählte Expertinnen und Experten haben einen Entwurf der Stellungnahme kommentiert.

SRU und WBW danken insbesondere folgenden Sachverständigen für hilfreiche fachliche Hinweise:

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit: Axel Benemann, Dr. Kilian Delbrück, Frank Klingenstein, Christa Ratte

Bundesamt für Naturschutz: Karin Robinet

Hochschule Geisenheim University: Prof. Dipl.-Ing. Klaus Werk

Naturschutzbund Deutschland: Konstantin Kreiser, Kristina Richter

Die volle Verantwortung für die vorliegende Stellungnahme übernehmen die Mitglieder des Sachverständigenrates für Umweltfragen und des Wissenschaftlichen Beirats für Waldpolitik.

(Redaktionsschluss: April 2017)

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	1
1	Notwendigkeit einer Stärkung des Naturschutzes	1
2	Finanzierungsbedarf im Naturschutz	3
3	Bisherige Finanzierung des Naturschutzes	3
3.1	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)	4
3.2	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)	4
3.3	LIFE-Programm	5
3.4	Weitere Finanzierungsansätze in Deutschland	6
4	Defizite der bisherigen Naturschutzfinanzierung	6
4.1	Unzureichende Finanzmittel	6
4.2	Defizite bei der Verwaltung	7
5	Neugestaltung der Finanzierung nach 2020	8
5.1	Grundvoraussetzungen	8
5.2	Umverteilung von Agrarmitteln nach dem Prinzip „Öffentliche Gelder für öffentliche Güter“	9
5.3	Möglichkeiten der Neugestaltung der künftigen EU-Naturschutzfinanzierung nach 2020	10
5.3.1	Ein eigenständiger EU-Naturschutzfonds	10
5.3.2	Alternativ: Stärkung des ELER	11
6	Handlungsempfehlungen	12
7	Literatur	13
Tabelle 1	Weitere öffentliche und private Naturschutzmittel	5

0 Zusammenfassung

1. Der fortschreitende Biodiversitätsverlust erfordert dringend wirksame Maßnahmen für einen besseren Naturschutz. Der Naturschutz in Deutschland und Europa ist jedoch eklatant unterfinanziert. Maßnahmen werden auf europäischer Ebene im Wesentlichen aus verschiedenen EU-Fonds aus den Bereichen der Landwirtschaft, Wirtschaft und Fischerei sowie dem LIFE-Programm finanziert. Dieser integrierte Ansatz bezüglich der EU-Fonds hat sich als nicht wirksam erwiesen. Eine Neugestaltung der europäischen Naturschutzfinanzierung ist deshalb erforderlich, um die von der EU und Deutschland gesetzten Naturschutzziele zu erreichen. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) und der Wissenschaftliche Beirat für Waldpolitik (WBW) sprechen sich dafür aus, einen unabhängigen, eigenständigen Naturschutzfonds auf europäischer Ebene zu schaffen, der alle naturschutzbezogenen Fördermaßnahmen bündelt. Ist dieser Weg politisch in der EU nicht durchsetzbar, so muss der Naturschutz mindestens über die Weiterentwicklung der 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik gestärkt werden. Langfristig sollten öffentliche Gelder nur noch für die Bereitstellung, den Schutz und die Pflege öffentlicher Güter eingesetzt werden. SRU und WBW ermutigen die Bundesregierung ausdrücklich, hier ihre Vorreiterrolle in der EU weiter auszubauen und sich bei der Europäischen Kommission und den anderen Mitgliedstaaten für ein eigenes Naturschutzfinanzierungsinstrument einzusetzen.

1 Notwendigkeit einer Stärkung des Naturschutzes

2. Der weltweite Verlust von Biodiversität ist dramatisch (BUTCHART et al. 2010; NEWBOLD et al. 2016). Der Landnutzungswandel, eine nicht nachhaltige Landwirtschaft, die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche sowie Schadstoffeinträge tragen zu einem inakzeptablen Rückgang von Arten und Lebensräumen bei. Seit der Mitte des letzten Jahrhunderts werden Ökosysteme durch den Menschen so massiv verändert, dass damit ein weitgehend irreversibler Verlust der Biodiversität einhergeht. Als weiterer Treiber für diesen Schwund kommt in zunehmendem Maße der Klimawandel hinzu (EEA 2015; MAXWELL et al. 2016). Regional unterschiedlich stark ausgeprägt, kann so die derzeitige Aussterberate den natürlichen Artenverlust um das bis zu Tausendfache übersteigen (MA 2005). Durch die Schädigung der Ökosysteme und ihrer Funktionen sind die planetaren Belastungsgrenzen im Bereich des Biodiversitätsverlustes bereits weit überschritten (ROCKSTRÖM et al. 2009).

3. Der Mensch ist auf eine intakte Natur angewiesen. Diese stellt Ökosystemleistungen – wie fruchtbare Böden, Nahrung, sauberes Wasser und Luft – bereit, reguliert das Klima und bietet den Menschen Erholung (MA 2005). Die gegenwärtigen und zukünftigen Lebensgrundlagen der Menschheit sind damit di-

rekt von einem guten Zustand terrestrischer und mariner Ökosysteme abhängig (ROCKSTRÖM und KLUM 2016; CARDINALE et al. 2012). Der Schutz der Natur ist dabei sowohl aus ökologischer, sozialer und ökonomischer Sicht als auch um ihrer selbst willen geboten (BMU 2007; NIEKISCH 2016; SRU 2016b, Tz. 337–340). Eine ökologische Notwendigkeit für den Schutz ergibt sich unter anderem daraus, dass eine große Vielfalt an Genen, Arten und Lebensräumen der Natur ermöglicht, sich besser an Veränderungen der Lebensbedingungen, wie beispielsweise den Klimawandel, anzupassen (BMU 2007). Zugleich muss berücksichtigt werden, dass nicht nur viele Arten und deren Wechselwirkungen, sondern auch viele Zusammenhänge innerhalb von Ökosystemen noch unbekannt sind und Veränderungen dementsprechend unvorhersehbare Folgen haben können. Aus einer sozialen Perspektive ist Naturschutz aus Gründen der internationalen Gerechtigkeit, der Lastenteilung, dem intrinsischen Wert der Natur und als Auftrag, den nachfolgenden Generationen eine gesunde Lebensgrundlage zu hinterlassen, unerlässlich (BMU 2007; NIEKISCH 2016; SRU 2016b, Tz. 337–340). Natürliche funktionsfähige Ökosysteme besitzen außerdem einen ökonomischen Wert, der sich außer aus bereitstellenden Leistungen (z. B. Holz oder Lebensmittel) vor allem aus Regulierungsleistungen (u. a. Wasserreinigung, Klimaregulierung) ergibt. COSTANZA et al. (2014) zufolge liegt der monetäre Wert von Ökosystemleistungen weltweit bei 125 bis 145 Billionen US-Dollar pro Jahr. Der finanzielle Verlust, der durch die Zerstörung von Ökosystemen aufgrund von Landnutzungswandel entsteht, wird auf jährlich etwa 4,3 bis 20,2 Billionen US-Dollar geschätzt. Ökonomische Bewertungen fokussieren sich dabei meist auf einzelne Ökosystemleistungen und erfassen nicht das gesamte Spektrum. Sie sind somit eher geeignet Veränderungen nach Eingriffen in Ökosysteme abzubilden als deren Gesamtwert (TEEB 2010).

4. Nicht nur auf globaler Ebene, sondern auch in Europa ist der Zustand der Biodiversität besorgniserregend und wird als große Herausforderung für die Europäische Union gesehen (Europäischer Rechnungshof 2017). 60 % der durch die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie 92/43/EWG (FFH-Richtlinie) geschützten Tier- und Pflanzenarten weisen einen ungünstigen Erhaltungszustand auf. Dies betrifft auch 77 % der Lebensräume, von denen die Hälfte von weiterer Verschlechterung betroffen ist. Dies gilt insbesondere für Grünland, Moore und Sümpfe (EEA 2015). „Ungünstig“ wird dabei in unzulänglich oder schlecht unterteilt. Dies ist abhängig davon, ob Änderungen des Managements zu einer Besserung der Situation führen würden oder ob eine akute Gefahr besteht, dass eine Art oder ein Habitat zumindest regional ausstirbt bzw. zerstört wird. Verantwortlich sind auch in Europa in erster Linie menschliche Eingriffe in natürliche Systeme, wie beispielsweise Veränderungen des Wasserhaushalts oder des Biotopverbunds, wodurch es unter anderem zu einer Fragmentierung von Habitaten kommt und Korridore für Wanderungen von Arten unterbrochen werden. Die Landwirtschaft ist dabei der Hauptverursacher

(Europäische Kommission 2015; BfN 2015; GOSSNER et al. 2016). Zum einen beeinträchtigt die Intensivierung von Bewirtschaftungsformen den Zustand der Biodiversität und die Funktionsweise vieler Ökosysteme, beispielsweise durch den hohen Einsatz von Pflanzenschutz- und Düngemitteln. Zum anderen werden besonders wertvolle extensive Bewirtschaftungsformen, die sich positiv auf die Biodiversität auswirken, aufgegeben (EEA 2015).

5. Ein „weiter wie bisher“ würde zu einer weiteren Degradation elementarer Ökosystemleistungen führen (MA 2005). Mit Blick auf den schlechten Zustand von Lebensräumen, den fortschreitenden Biodiversitätsverlust und die direkte Abhängigkeit des Menschen von einer intakten Natur sind schnelles Handeln und wirksame Maßnahmen daher dringend erforderlich (BMU 2007; EEA 2016; TITTENSOR et al. 2014; BUTCHART et al. 2010). Auf internationaler und europäischer Ebene bestehen verschiedene rechtliche Verpflichtungen und Strategien zum Schutz der Biodiversität, die national umgesetzt werden müssen. Zu nennen sind insbesondere das Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity – CBD), die Biodiversitätsstrategie der EU (Europäische Kommission 2011b), die Bonner Konvention (Übereinkommen zur Erhaltung wandernder Tierarten) und die Berner Konvention (Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume). Dazu kommen die zentralen Richtlinien des EU-Naturschutzes sowie nationale Strategien, wie die zur biologischen Vielfalt (BMU 2007). Auch die 2015 von der internationalen Staatengemeinschaft beschlossene Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung zielt darauf ab, den Biodiversitätsverlust bis 2030 zu stoppen (vgl. SRU 2016a). Die EU hat sich diesbezüglich in ihrer Biodiversitätsstrategie mit dem Zieljahr 2020 einen noch ambitionierteren Zeithorizont gesetzt (Europäische Kommission 2011b).

6. Das derzeit wirksamste europäische Naturschutzinstrument zur Umsetzung der Verpflichtungen aus der CBD und der Berner Konvention ist das Schutzgebietsnetzwerk Natura 2000. Mit über 27.000 Schutzgebieten auf nahezu einem Fünftel der Fläche der EU ist es global das größte Netzwerk dieser Art (EEA 2015). Natura 2000 fasst die nach den EU-Naturschutzrichtlinien FFH-Richtlinie und Vogelschutzrichtlinie 2009/147/EG für den Erhalt spezifischer Arten und Lebensraumtypen ausgewiesenen Schutzgebiete zusammen. Die Ziele des Naturschutzes auf europäischer Ebene sind dabei in erster Linie in diesen EU-Naturschutzrichtlinien sowie der EU-Biodiversitätsstrategie verankert. Die europäischen Schutzmaßnahmen beziehen sich vor allem auf die Erhaltung der natürlichen Lebensräume und der wild lebenden Tiere und Pflanzen. Jedoch können Schutzgebiete die flächendeckende Beeinträchtigung der Biodiversität nicht alleine kompensieren, sodass der Biodiversitätsverlust weiter voranschreitet. Zudem ist Natura 2000 kein statisches Konzept. Neben der Erhaltung und Schaffung von Lebensräumen ist die Vernetzung der Gebiete wichtig,

da sie Korridore für wandernde Arten schafft und den genetischen Austausch zwischen Populationen ermöglicht. So können Arten ihr Verbreitungsgebiet verlagern und sich damit an die sich ändernden Klimabedingungen anpassen. Um dies zu unterstützen und um die geschützten Arten und Lebensräume inner- und außerhalb der Schutzgebiete in einem günstigen Erhaltungszustand zu erhalten bzw. in diesen zu versetzen, muss eine deutliche Verbesserung in der Umsetzung der EU-Naturschutzrichtlinien sowie der weiteren Strategien und Ziele zum Biodiversitätsschutz auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene erreicht werden (z. B. BMUB 2015a; BfN 2014; Europäische Kommission 2016a). Generell ist eine Stärkung der gesamten Struktur des Biodiversitätsschutzes mitsamt einer verbesserten Umsetzung von Maßnahmen notwendig. Diese Notwendigkeit äußert sich beispielsweise in den Umsetzungsdefiziten in Deutschland, aufgrund derer die Europäische Kommission im Februar 2015 ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet hat. Sie kritisiert die Defizite bei der rechtlichen Sicherung der FFH-Gebiete und der Festlegung der Erhaltungsmaßnahmen.

7. Der Naturschutz ist derzeit in der EU eklatant unterfinanziert, wie von verschiedenen politischen Gremien und gesellschaftlichen Kreisen, darunter den Naturschutzverbänden, moniert wird (PECHAN 2016; Europäische Kommission 2016a; NABU 2015). Zugleich steigen die Kosten eines Naturschutzansatzes, der auf ökonomische Anreize für die Land- und Forstwirtschaft setzt: Landnutzende, die an Agrarumweltprogrammen oder Vertragsnaturschutzmaßnahmen teilnehmen, haben in der Tendenz Ertragseinbußen zu verzeichnen. Diese wirken sich dann besonders einkommensmindernd aus, wenn die Prämien niedriger sind als die erzielbaren Markterlöse. Allerdings bietet der Naturschutz eine gewisse Unabhängigkeit von Marktschwankungen und kann – entsprechende Prämiengestaltung vorausgesetzt – erlösstabilisierend wirken. Auch die Pacht- und Grundstückspreisentwicklung, die wiederum von ökonomisch attraktiveren Verwertungsmöglichkeiten beeinflusst wird, hemmt die Nachfrage nach Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen. Steigende Pacht- und Grundstückspreise erhöhen tendenziell den Finanzbedarf für den Naturschutz. Den erforderlichen Investitionen stehen aber bedeutende gesellschaftliche Werte gegenüber. Wie eine Studie der Europäischen Kommission zu den ökonomischen Nutzen von Natura 2000-Gebieten zeigt, stellen diese in erheblichem Umfang Ökosystemleistungen bereit (Europäische Kommission 2013). Allein die in diesen Gebieten generierten Leistungen werden in der Studie auf einen Wert von etwa 200 bis 300 Mrd. Euro pro Jahr beziffert.

Gegenwärtig diskutieren verschiedene Akteure aus Politik, Verbänden und der Wissenschaft, wie die Naturschutzfinanzierung auf europäischer Ebene verbessert werden kann. Ziel muss es sein, die Biodiversität effektiv und kosteneffizient zu schützen. Mit der vorliegenden Stellungnahme leisten der Sachverständigenrat

digenrat für Umweltfragen (SRU) und der Wissenschaftliche Beirat für Waldpolitik (WBW) einen Beitrag zu dieser Diskussion.

2 Finanzierungbedarf im Naturschutz

8. Um die gesetzten Ziele für den Schutz der Natur in Europa zu erreichen, ist eine Finanzierung von laufenden und einmaligen (i. d. R. investiven) Maßnahmen unter anderem in den Bereichen Vertragsnaturschutz, Artenschutz, Ausgleichszahlungen, Landkauf, Biotoppflege (Management) und Renaturierung notwendig. Hinzu kommen Kosten für Planung, Monitoring, Öffentlichkeitsarbeit und Personal. Aktuell gibt es keine verlässlichen Informationen, mit welchen Gesamtkosten die Umsetzung der europäischen Naturschutzziele verbunden ist. Lediglich bezüglich der Ausgaben für die Umsetzung der EU-Naturschutzrichtlinien (FFH- und Vogelschutzrichtlinie) liegen erste Schätzungen vor. Im Jahr 2011 wurde davon ausgegangen, dass für die EU-27 (ohne Kroatien) Investitionen in Höhe von 5,8 Mrd. Euro pro Jahr erforderlich waren (Europäische Kommission 2011a). Diese Summe ist nicht aktualisiert worden und angesichts der gegenwärtigen Rahmenbedingungen eher als zu gering einzustufen.

Für die Maßnahmen zur Umsetzung des Natura 2000-Netzwerkes stellen die prioritären Aktionsrahmen (PAF) nach Art. 8 FFH-Richtlinie das zentrale Planungsinstrument dar. In ihnen werden die vorrangigen Ziele und Maßnahmen festgelegt, anhand derer sich auch der Finanzierungsbedarf abschätzen lassen sollte. Allerdings fehlen derzeit häufig vollständige Kostenschätzungen in den Bewirtschaftungsplänen der Gebiete, sodass der Bedarf nicht komplett erfasst wird (Europäischer Rechnungshof 2017).

Finanzierungsbedarf auf EU-Ebene

9. Im Rahmen des „Regulatory Fitness and Performance Programme“ (REFIT) zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung hat die Europäische Kommission die Naturschutzrichtlinien einem sogenannten Fitness-Check unterzogen, um sie hinsichtlich ihrer Effektivität, Effizienz, Relevanz, Kohärenz und ihres EU-Mehrwerts zu überprüfen. Das Ergebnis war, dass die beiden Richtlinien wirksam, effizient und zweckmäßig sind, bei ihrer Umsetzung aber Defizite bestehen. Dazu zählen vor allem die unzureichende Finanzierung und die mangelhafte Berücksichtigung von Biodiversitätsbelangen in anderen Politiksektoren – insbesondere in der Agrarpolitik (Europäische Kommission 2016a; KETTUNEN et al. 2017). So haben zum Beispiel die deutsche Bioenergiepolitik und die damit einhergehenden stark gestiegenen Bodenpreise der letzten Jahre den Handlungsbedarf für den Naturschutz erhöht und gleichzeitig seinen Handlungsspielraum eingeschränkt (Tz. 20). Aufgrund dieser Defizite hat die Europäische Kommission für das zweite Quartal 2017 einen Aktionsplan angekündigt,

mit dessen Hilfe die Naturschutzrichtlinien besser umgesetzt werden sollen. Durch das Natura 2000-Netzwerk konnten Naturschutzmaßnahmen zwar insgesamt besser finanziert werden, dennoch kommt der Europäische Rechnungshof zu dem Schluss, dass die Bereitstellung von EU-Mitteln zur Unterstützung der Verwaltung des Netzwerkes bislang nicht zufriedenstellend war (Europäischer Rechnungshof 2017).

Das Europäische Parlament äußerte sich 2016 in seiner Halbzeitbewertung zur Umsetzung der EU-Biodiversitätsstrategie besorgt über Informationsdefizite hinsichtlich des Finanzumfangs und -bedarfs in den Mitgliedstaaten. Es forderte die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten deshalb auf, diese Wissenslücke unverzüglich zu schließen (Europäisches Parlament 2016). Auch sind kaum Zahlen darüber verfügbar, wie Maßnahmen finanziert werden, die dazu dienen, die Richtlinien außerhalb der Natura 2000-Gebiete umzusetzen, wie Artenschutz- oder Kohärenzmaßnahmen.

Finanzierungsbedarf in Deutschland

10. Die Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANA) hat vor kurzem den Finanzierungsbedarf zur Umsetzung der EU-Naturschutzrichtlinien in Deutschland abgeschätzt (PECHAN 2016). Sie geht davon aus, dass unter den derzeitigen Rahmenbedingungen in Deutschland mindestens 1,4 Mrd. Euro jährlich benötigt werden, was etwa 17 Euro pro Einwohner und Jahr entspricht. Dieser Betrag umfasst die Finanzierung laufender und einmaliger Maßnahmen im terrestrischen Bereich. Der marine Bereich sowie Maßnahmen, die über die Umsetzung der FFH- und Vogelschutzrichtlinie hinausgehen, wurden hierbei jedoch nicht berücksichtigt. Ältere Schätzungen des Finanzierungsbedarfs zur Umsetzung von Natura 2000 in Deutschland sowie zur Erreichung der Ziele der nationalen Biodiversitätsstrategie belaufen sich auf 1,1 bis 3,26 Mrd. Euro jährlich (HAMPICKE et al. 1991; WÜSTEMANN et al. 2014; HAMPICKE 2014). Aufgrund unterschiedlicher Annahmen hinsichtlich der Rahmenbedingungen und Ziele sind diese Kostenschätzungen allerdings nicht direkt miteinander vergleichbar.

3 Bisherige Finanzierung des Naturschutzes

11. Im sogenannten „mehrjährigen Finanzrahmen“ der EU wird nach Art. 312 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) die Höhe der Einnahmen und Ausgaben für mindestens fünf Jahre (derzeit sieben) verbindlich festgelegt. Ein erheblicher – wenn auch rückläufiger – Anteil der EU-Mittel fließt in die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP), deren Förderleitlinien in der Regel ebenfalls alle sieben Jahre beschlossen werden. Die GAP beruht auf zwei Säulen, deren finanzielle Ausstattungen unterschiedlichen Zielsetzungen unterliegen. Von 2014 bis 2020 sind 312,7 Mrd. Euro (29 % des gesamten EU-Haushalts) im Rahmen der 1. Säule für marktbezogene Ausgaben und Direktbeihilfen an Landwirte vorgesehen.

Hierunter fallen unter anderem die Basisprämie und eine Prämie für die Erbringung von Umweltleistungen, das sogenannte Greening (s. Tz. 32). Die 2. Säule subventioniert mit gegenwärtig 95,6 Mrd. Euro, die 9 % des gesamten EU-Haushalts entsprechen, die Entwicklung des ländlichen Raums, darunter auch Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen (Kap. 3.1). Die EU-Mittel werden hierbei durch nationale Mittel von Bund, Ländern und Kommunen kofinanziert. Die Mitgliedstaaten haben zudem die Möglichkeit, bis zu 15 % der Gelder von der 1. in die 2. Säule umzuschichten. Deutschland verschiebt derzeit lediglich 4,5 %. Der Bundesrat hat sich am 10. März 2017 dafür ausgesprochen diesen Anteil auf 6 % zu erhöhen (Bundesrat 2017).

Die EU ist nach Art. 8 der FFH-Richtlinie verpflichtet, sich an der Finanzierung des Natura 2000-Netzes zu beteiligen. Schätzungen gehen allerdings davon aus, dass derzeit höchstens 20 % der Kosten von Natura 2000 durch den EU-Haushalt gedeckt werden (Europäische Kommission 2011a; KETTUNEN et al. 2011). Allerdings ist auch diese Schätzung nicht durch neue Erhebungen aktualisiert worden. Die zuzüglichen nationalen Finanzmittel sind unzureichend, um die verbleibende Lücke zu schließen (KETTUNEN et al. 2017).

Seit 2007 werden Natura 2000 und weitere Naturschutzmaßnahmen neben der Förderung durch das LIFE-Programm (L'Instrument Financier pour L'Environnement) mittels eines integrierten Ansatzes aus verschiedenen EU-Fonds aus den Bereichen Landwirtschaft, Wirtschaft, Fischerei/Meere und Soziales (letzteres nur bis 2013) gefördert. Hierfür stehen die europäischen Struktur- und Investitionsfonds zur Verfügung: Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), Europäischer Meeres- und Fischereifonds (EMFF), Europäischer Sozialfonds (ESF) sowie der Kohäsionsfonds (KF) (Europäische Kommission 2016c). Im Förderzeitraum 2007 bis 2013 stammten mehr als 90 % der EU-Finanzmittel für Natura 2000 aus dem ELER, dem EFRE und dem LIFE-Programm (Europäischer Rechnungshof 2017). Die Fördermöglichkeiten für den Naturschutz im Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) wurden für die aktuelle Förderperiode erweitert (Europäische Kommission 2016c). Aufgrund des geringen Umfangs dieses Strukturfonds von durchschnittlich 31,4 Mio. Euro pro Jahr in Deutschland hat er jedoch nur eine geringe Bedeutung für den Naturschutz.

Die EU setzt die Rahmenbedingungen für die 5 bis 10 Jahre umfassende Förderperiode. Die Ausgestaltung der Prioritäten der EU-Fonds erfolgt durch die Mitgliedstaaten bzw. die Regionen. In Deutschland setzen die Bundesländer die Fonds im Rahmen von Programmen um. Die Programme sind nicht originär auf Naturschutz ausgerichtet, sondern verfolgen primär andere, teilweise nicht kohärente politische Ziele wie die Förderung von Infrastrukturmaßnahmen auf der einen und

den Schutz von Flächen auf der anderen Seite. Mit Ausnahme des LIFE-Programms gibt es keinen zweckgebundenen Budgetanteil in den einzelnen Fonds für den Naturschutz (sog. earmarking).

3.1 Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)

12. Der ELER als 2. Säule der GAP stellt gegenwärtig das zentrale Instrument zur Naturschutzfinanzierung auf europäischer Ebene dar (Europäische Kommission 2016a; 2016c; BMUB und BfN 2013). Mit ihm werden neben anderen Zielen der Landwirtschaft auch maßnahmenbezogene, flächenbezogene und investive Naturschutzmaßnahmen gefördert (FREESE 2012). Für den Zeitraum von 2014 bis 2020 verfolgt die ELER-Förderung sechs prioritäre Ziele. Zudem müssen alle Prioritäten den übergreifenden Zielsetzungen Innovation, Umweltschutz, Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an seine Auswirkungen Rechnung tragen (Art. 5 Verordnung (EU) Nr. 1305/2013). Aus Sicht des Umwelt- und Naturschutzes ist hiervon in erster Linie der Schwerpunkt relevant, der die Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung von Ökosystemen berücksichtigt, die von der Land- und Forstwirtschaft abhängig sind. Zudem ist die Förderung der Ressourceneffizienz und Unterstützung des Agrar-, Ernährungs- und Forstsektors beim Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft von besonderer Bedeutung. Auch in Deutschland ist der ELER das wichtigste Finanzierungsinstrument des Naturschutzes. Im Zeitraum 2014 bis 2020 stehen hier im Durchschnitt jährlich etwa 1,35 Mrd. Euro für alle ELER-Maßnahmen zur Verfügung (BMEL 2015). Nur ein kleiner Teil wird hiervon dem Naturschutz zuteil, der zudem wegen der Codierung nicht unmittelbar als solcher identifizierbar ist.

3.2 Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)

13. Der EFRE unterstützt als ein weiterer Strukturfonds der EU die wirtschaftliche Entwicklung von Regionen, zum Beispiel durch die Förderung von Infrastrukturprojekten oder mittelständischen Unternehmen. Einige Mitgliedstaaten nutzen den Fonds auch zur Förderung von Naturschutz- und Biodiversitätsbelangen. Damit werden innerhalb des EFRE zum Teil konfligierende Ziele verfolgt. In Deutschland ist seine Bedeutung für den Naturschutz gering. So wurden zwischen 2007 und 2010 nur 0,2 % der EFRE-Gelder für die Förderung der Biodiversität ausgegeben (Europäischer Rechnungshof 2014). In der jetzigen Periode verlangt der EFRE eine „thematische Konzentration“, die im Ergebnis auch dazu geführt hat, dass Naturschutz in Deutschland nur in geringem Umfang aus diesem Fonds gefördert wird (Europäischer Rechnungshof 2017).

3.3 LIFE-Programm

14. Das LIFE-Programm ist das einzige europäische Instrument mit einem festen Budgetanteil für den Naturschutz. Jährlich stehen hier EU-weit durchschnittlich 500 Mio. Euro zur Verfügung, von denen durchschnittlich 153 Mio. Euro für Naturschutz und Biodiversität vorgesehen sind. Im Gegensatz zu den Struktur- und Investitionsfonds erfolgt die Auswahl und Förderung direkt durch die EU und auf der Basis von konkreten Projekten in den Bereichen Umwelt-, Natur- und Klimaschutz. Leuchtturmprojekte im Schwerpunktbereich „Natur und Biodiversität“ des Teilprogramms „Umwelt“ können mit bis zu 75 % kofinanziert werden (Europäische Kommission 2015). Insgesamt leistet LIFE einen wichtigen und erfolgreichen Beitrag für den Naturschutz. Es macht allerdings nur etwa 0,3 % des gesamten EU-Haushalts aus. Deshalb und weil nur einzelne Projekte finanziert werden, erzielt das Programm keine relevante Wirkung in der Fläche.

Darüber hinaus wird im Zeitraum 2014 bis 2017 aus Mitteln des LIFE-Programms und der Europäischen Investitionsbank eine Fazilität für Naturkapital (Natural Capital Financing Facility – NCF) bereitgestellt. Sie bietet für etwa neun bis zwölf Projekte mit Standort in der EU-28 in einer Größenordnung von 5 bis 15 Mio. Euro die Möglichkeit der direkten Finanzierung oder der Inanspruchnahme von Darlehen über zwischengeschaltete Institute (Europäische Investitionsbank 2017). Gefördert werden Vorhaben in den folgenden vier Bereichen: Grüne Infrastruktur, Zahlungen für Ökosystemleistungen, Ausgleich für Biodiversitätsschäden bzw. über gesetzliche Anforderungen hinausgehende Kompensationsmaßnahmen sowie Unternehmen, die Biodiversität und Anpassung an den Klimawandel fördern. Zwar tragen diese Projekte auch zum Erreichen der Ziele von LIFE bei, die NCF ist jedoch kein Teil von LIFE.

Tabelle 1

Weitere öffentliche und private Naturschutzmittel

Bundesmittel	Naturschutzgroßprojekte, Bundesprogramm Biologische Vielfalt, Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK), Nationales Naturerbe
Landesmittel	Personal, Maßnahmen auf den eigenen Flächen (insbesondere Wald, Meeresküste), Landesprogramme, nicht-staatliche Naturschutzeinrichtungen, Kofinanzierung von EU-Finanzierungsinstrumenten und Bundesprogrammen
Mittel der Landkreise, Städte und Gemeinden	Diverse
Stiftungen und Verbände	Landeseigene Naturschutzstiftungen oder andere Stiftungen (z. B. Deutsche Bundesstiftung Umwelt, Lotto-Stiftungen und im geringen Umfang kleinere regionale, private Stiftungen), eigene operationelle Arbeit/Projektdurchführung, Kofinanzierung von staatlichen und privaten Projekten
Mittel von Nutzern	in Einzelfällen Gebühren und Abgaben (z. B. Wasserentnahmegebühr, Abwasserabgabe, Fischerei- und Jagdabgabe)*
Ehrenamt	z. B. Überlassung von Fachdaten, Gebietsbetreuung oder Öffentlichkeitsarbeit
Weitere	7. Rahmenprogramm für Forschung (FP7), öffentlich-private Finanzierungsmechanismen („public-private partnerships“), innovative Finanzierungsinstrumente
* Hierzu zählen grundsätzlich auch Kompensationsmaßnahmen und Ersatzgeldzahlungen (sofern Maßnahmen über die Verpflichtungen der Länder zu Natura 2000 hinausgehen) bzw. Ökopunkte im Rahmen der Eingriffsregelung. Diese sind allerdings als „Reparaturmaßnahmen“ zu werten und gehen in der Praxis eher mit Nettoverlusten von Natur einher.	
Quelle: BMUB und BfN 2013, verändert und gekürzt	

3.4 Weitere Finanzierungsansätze in Deutschland

15. Neben den dargestellten Instrumenten gibt es eine Vielzahl weiterer Finanzierungsquellen auf verschiedenen Ebenen, die in Umfang und Relevanz variieren (Tab. 1; BMUB und BfN 2013). National sind die öffentlichen Haushalte die wichtigsten Finanzierungsquellen – insbesondere diejenigen der Länder. Der Bund und die Länder verfügen über große Flächen (wie Wald, Truppenübungsplätze, Bergbaufolgelandschaften, Moore, Hochgebirge), die vielfältige Naturschutzleistungen erbringen. Die öffentlichen Haushalte finanzieren diese Naturschutzleistungen durch Übernahme der Maßnahmenkosten und Nutzungsverzichte. Zudem hat der Bund mit dem „Nationalen Naturerbe“ eine beispielhafte Initiative ergriffen und 156.000 ha bundeseigene Flächen nicht privatisiert, sondern sie unentgeltlich an Länder, Naturschutzorganisationen oder Stiftungen zur dauerhaften naturschutzfachlichen Sicherung übertragen. Darüber hinaus leisten in Deutschland die Naturschutzverbände und Stiftungen sowie die ehrenamtlichen für den Naturschutz engagierten Bürgerinnen und Bürger einen wichtigen Beitrag. Diese Beiträge reichen von der Unterhaltung großer Gebiete über die Umweltbildung bis hin zur Erfassung von Beständen und Arten. Ohne sie könnte vieles im Naturschutz nicht geleistet werden. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund des in vielen Bundesländern seit Jahren stattfindenden Stellenabbaus der Naturschutzverwaltung, wo einer zunehmenden Aufgabenvielfalt und -komplexität ein Mangel an Personal gegenüber steht (SRU 2007; EBINGER 2011; KOTTWITZ 2015; VOLKERY 2008; BÖCHER 2016; BOGUMIL et al. 2016; 2017).

4 Defizite der bisherigen Naturschutzfinanzierung

16. Die europäische Naturschutzpolitik konnte, trotz vieler Erfolge insbesondere im Artenschutz, den andauernden Verlust der Biodiversität nicht stoppen. Ein wesentlicher Grund dafür ist, dass die Naturschutzförderung weder quantitativ ausreichend, noch zielgerichtet genug stattfindet (KETTUNEN et al. 2017). Verschiedene Defizite in der Programmierung der Fonds und bei der Verwaltung der Mittel führen dazu, dass zu wenig Geld in den Naturschutz investiert wird und wissenschaftliche Erkenntnisse nicht immer ziel führend berücksichtigt werden.

4.1 Unzureichende Finanzmittel

Finanzierung weit unterhalb des Bedarfs

17. Insgesamt ist von einer erheblichen Finanzierungslücke für das Natura 2000-Netz und für weitere Naturschutzmaßnahmen auszugehen (Europäische Kommission 2011a). Insbesondere das dauerhafte Management und Monitoring sind unterfinanziert (KETTUNEN et al. 2011). Untersuchungen zu den Ausgaben und dem Finanzierungsbedarf von Naturschutzmaßnahmen, die auch Naturschutzziele jenseits

von Natura 2000 in den Blick nehmen, existieren auf europäischer Ebene nicht.

Unzureichende Inanspruchnahme von Mitteln

18. Die verfügbaren Mittel sind nicht nur unzureichend, sie werden zudem nicht vollständig abgerufen (KETTUNEN et al. 2011; Europäischer Rechnungshof 2017). Der Europäische Rechnungshof stellt beispielsweise fest, dass die Mitgliedstaaten den EFRE nicht in allen Fällen als mögliches Instrument für die Förderung der Biodiversität betrachten und sein Potenzial als Finanzierungsquelle für Natura 2000 nicht ausreichend erkannt haben (Europäischer Rechnungshof 2013). In der vergangenen Förderperiode haben zwölf Mitgliedstaaten weniger als 0,2 % ihrer EFRE-Mittel direkt der Förderung der Biodiversität gewidmet, nur in Spanien und der Tschechischen Republik war der Anteil höher als 2 % (Europäischer Rechnungshof 2014).

Unzureichende Zweckbindung von Mitteln für den Naturschutz

19. Innerhalb der verschiedenen sektorbezogenen Finanzierungsprogramme werden keine Mittel für Natura 2000 zweckgebunden (Europäischer Rechnungshof 2017, S. 18). Dies führt dazu, dass Mittel für verschiedene Zwecke eingesetzt werden können. Oftmals gewinnen dabei jene, für die sich starke Lobby-Interessen finden. Um eine Mindestausstattung des Naturschutzes sicherzustellen, sollten deshalb genaue Anteile für den Naturschutz festgeschrieben werden (sog. earmarking).

Unzureichende Anreize für Landnutzende

20. Die Option Naturschutzmaßnahmen durchzuführen, steht in Konkurrenz zu Nutzungen, die aus betriebswirtschaftlicher Sicht gewinnbringender sind. Gleichzeitig sind die Einkünfte von Landwirtinnen und Landwirten volatil geworden. Die Volatilität der Preise für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse hat mit der weiteren Liberalisierung der Märkte (z. B. Milchmarkt) zugenommen. Zudem ist zu erwarten, dass Einkünfte aus der Biomasseproduktion für die Biogasproduktion zurückgehen werden (SRU 2015, Tz. 490). Die Akzeptanz von Naturschutzmaßnahmen durch Landnutzende ist daher stark von der Höhe der Prämien abhängig. Aufgrund der geringen finanziellen Ausstattung und der begrenzten Finanzierungszeiträume ist der Naturschutz gegenüber anderen Optionen für Landnutzende häufig nicht attraktiv (Tz. 7). Dies gilt insbesondere für Waldbesitzerinnen und Waldbesitzer. Für diese werden im Vergleich zu Landwirtinnen und Landwirten weniger passende und in die langfristige forstwirtschaftliche Produktion integrierbare Vertragsnaturschutzprogramme angeboten (BMUB 2015b).

4.2 Defizite bei der Verwaltung

Herausforderung Integration

21. Grundsätzlich stellt die Integration von Umweltaspekten in andere Politikbereiche immer eine Herausforderung dar (SRU 2015, Tz. 575; 2012, Tz. 709–712). Einerseits kann die Zuordnung von Naturschutzaufgaben in Ressorts mit anderen Zielsetzungen (Landwirtschaft, Wirtschaft, Fischerei) eine integrierte Sichtweise stärken, Synergieeffekte befördern und die Abstimmung zwischen den verschiedenen Förderpolitiken verbessern. Andererseits kann Integration auch dazu führen, dass die Umwelt- und Naturschutzbelange an den Rand gedrängt werden (siehe übergreifend SRU 2013a, Tz. 148). Zudem befinden sich in acht Bundesländern Umwelt- und Naturschutz sowie Land- und Forstwirtschaft im selben Ressort. Hier ist ein intraministerielles Austarieren von Interessen erforderlich.

Bei der Naturschutzfinanzierung sehen SRU und WBW in Bezug auf den integrierten Ansatz große Defizite. So weist das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) in seinem prioritären Aktionsrahmen für die Zielerreichung und Umsetzung vorrangiger Maßnahmen in Natura 2000-Gebieten darauf hin, dass Naturschutzmaßnahmen (z. B. die Etablierung von Naturschutzberatungen) oder einzelbetriebliche Investitionsförderungen (z. B. der Bau von Ställen für Schafe für die Landschaftspflege) bislang kaum mit klassischen Förderinstrumenten in der Landwirtschaft vereint worden sind (BMUB und BfN 2013). Der Umweltministerrat der Europäischen Union fordert wegen solcher Defizite die Kommission auf, die Effektivität des integrierten Ansatzes zur Finanzierung von Biodiversitätsbelangen zu überprüfen (Rat der Europäischen Union 2015).

Naturschutzverbände kritisieren, dass die für Natura 2000 verantwortlichen Umweltverwaltungen bei der Planung von operationellen Programmen und Entscheidungen über die Zuweisung von Mitteln im Rahmen verschiedener sektorspezifischer Fonds oftmals nicht ausreichend konsultiert oder einbezogen werden (NABU 2015). Grundsätzlich bleibt aber anzumerken, dass ohne mehr und angemessen ausgebildetes Personal für den behördlichen Naturschutz auf Landesebene auch höhere Mittelzuweisungen nicht zum Erfolg führen werden.

Hohe Kontrollanforderungen

22. Insgesamt haben die Anforderungen der EU an den Nachweis der Kontrollierbarkeit von Maßnahmen deutlich zugenommen (SMUL Sachsen 2015; DBV 2017). Häufig steht die Nachweisbarkeit einer Maßnahme im Vordergrund und nicht ihre Wirksamkeit. Dabei gibt es Unterschiede zwischen abiotischen Maßnahmen („hellgrün“) und biotischen Maßnahmen („dunkelgrün“) der GAP: Die sogenannten hellgrünen Maßnahmen zielen primär auf den Ressourcenschutz von Wasser und Boden ab und weniger auf Arten- und Biotopschutz. Beispiele hierfür sind Winterbegrünung,

Fruchtartendiversifizierung oder Gülleschleppschlauch-Verfahren (OPPERMANN et al. 2016). Sogenannte dunkelgrüne Maßnahmen (wie z. B. die Anlage von Ackerrandstreifen, die Umwandlung von Acker in extensives Grünland, Streuobst- und Heckenpflege, die Wiederbelebung alter Waldbewirtschaftungsformen) können stärkere Effekte für die Erhaltung und Förderung der Biodiversität erreichen. Hellgrüne Maßnahmen sind häufig leichter zu kontrollieren als dunkelgrüne.

Hoher administrativer Aufwand

23. Aus der Struktur der Naturschutzfinanzierung resultiert ein hoher administrativer Aufwand (siehe dazu insbesondere den kritischen Bericht des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft zur Neuausrichtung der ELER-Förderung 2015, SMUL Sachsen 2015). Das Zusammenwirken verschiedener Ressorts bzw. verschiedener Verwaltungen innerhalb eines Ressorts, verursacht einen hohen Abstimmungsbedarf, bei dem sich die Naturschutzinteressen nicht immer durchsetzen können. Oftmals sind aufgrund der Unübersichtlichkeit nicht alle Finanzierungsmöglichkeiten auf EU-Ebene bekannt. Zudem werden EU-Mittel teilweise nicht genutzt, da die Länder die nötige Kofinanzierung nicht bereitstellen. Bereits die Beantragung erfordert vertiefte Kenntnisse, die aufgrund des Verwaltungsabbaus nicht mehr in allen Bundesländern hinreichend zur Verfügung stehen (SRU 2007). Aufgrund des hohen Verwaltungsaufwandes und um mögliche Prüfverfahren und Rückzahlungen zu vermeiden, haben einige Bundesländer beispielsweise die ELER-Naturschutzfinanzierung von dunkelgrünen Maßnahmen bereits reduziert bzw. ganz eingestellt. Diese Maßnahmen finanzieren die Bundesländer teilweise selbst im Rahmen des Vertragsnaturschutzes (innovative Maßnahmen z. B. in Schleswig-Holstein, s. Europäischer Rechnungshof 2017, S. 37). Der Fokus auf dem Nachweis der Kontrollierbarkeit trägt daher insgesamt zu einem Übergewicht von weniger wirksamen Maßnahmen bei: So entfielen im Jahr 2009 innerhalb der 2. Säule nur etwa 7,6 % der Agrarförderung auf Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen und 2,3 % auf für die Biodiversität hochwirksame Maßnahmen (OPPERMANN et al. 2016).

Transparenz der Mittelverwendung

24. Von verschiedenen Rechnungshöfen wird kritisiert, dass die Ausgaben für Biodiversität und Natura 2000 nicht ausreichend und nachvollziehbar dokumentiert werden (Europäischer Rechnungshof 2013; Landesrechnungshof Schleswig-Holstein 2016; Sächsischer Rechnungshof 2015; s. auch SMUL Sachsen 2015). Diese mangelnde Transparenz ist vor allem der Tatsache geschuldet, dass es bei der Finanzierung des Naturschutzes viele verschiedene Quellen und Zwecke gibt. Außerdem nehmen die Berichts- und Monitoringpflichten bereits übermäßig viel Zeit in Anspruch (SMUL Sachsen 2015), sodass die Verwaltung mit den bestehenden Aufgaben überlastet ist.

Bereitstellen von Mitteln für Berichts- und Monitoringpflichten

25. Zur Umsetzung der EU-Naturschutzrichtlinien ist die Datenerhebung unerlässlich. Die sich daraus ergebenden Berichts- und Monitoringpflichten sind unweigerlich mit finanziellem Aufwand verbunden. Die Europäische Kommission geht aber davon aus, dass durch eine ineffiziente Umsetzung der Verpflichtungen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene zusätzlich unnötige Kosten entstehen (Europäische Kommission 2016a).

5 Neugestaltung der Finanzierung nach 2020

26. Naturschutz ist eine mitgliedstaatenübergreifende Aufgabe. Wie sich bereits aus Art. 8 der FFH-Richtlinie ergibt, ist ein Handeln auf EU-Ebene geboten. Die EU muss einen wesentlichen Beitrag zur Finanzierung des Naturschutzes in den Mitgliedstaaten leisten. Ein erheblicher, wenn auch rückläufiger Anteil des EU-Haushalts fließt derzeit in landwirtschaftliche Subventionen. Seit Jahren wird versucht, die Agrarsubventionen umweltfreundlicher auszugestalten und die Biodiversität in der Agrarlandschaft zu erhalten, so zum Beispiel bei der letzten Reform der GAP durch die Einführung des Greenings. Es bestehen ernsthafte Zweifel an dem ökologischen Nutzen insbesondere des Greenings, vor allem da die falschen Maßnahmen gefördert werden (ENCA 2016; ROBINET 2016; Europäische Kommission 2017; HART et al. 2016). Nur wenige Mitgliedstaaten machen zum Beispiel von der Möglichkeit Gebrauch, den Einsatz von Pestiziden und Dünger in den ökologischen Vorrangflächen zu beschränken (Europäische Kommission 2016b, S. 19). Gleichzeitig fehlen an anderer Stelle Mittel für den Naturschutz.

Neben der Notwendigkeit, auch weitere Schwächen – wie die Umsetzung von Maßnahmen und die Koordination zwischen Behörden – zu adressieren, muss deshalb die Finanzierung weiterentwickelt werden. Eine Neugestaltung sollte an einer Reihe von Kriterien gemessen werden, zu denen die nachfolgenden Überlegungen beitragen sollen.

5.1 Grundvoraussetzungen

Mittelbedarf

27. Zunächst sollte eine EU-weite Abschätzung des Finanzbedarfs für rechtliche Verpflichtungen erfolgen, insbesondere für die Umsetzung der beiden EU-Naturschutzrichtlinien sowie der weiteren prioritären EU-Ziele zum Schutz der Biodiversität. Ein zentrales Planungsinstrument, analog zu den prioritären Aktionsrahmen, könnte hierfür hilfreich sein. In einem nächsten Schritt sollte auf EU-Ebene entschieden werden, welcher Anteil des Gesamtbedarfs aus EU-Mitteln gedeckt wird und wie hoch der Eigenanteil der Mitgliedstaaten sein soll.

Ökologische Wirksamkeit stärken

28. Effektive Naturschutzmaßnahmen sind oft kleinräumig und in ihrer Umsetzung von lokalen Gegebenheiten abhängig. Die Durchführung solcher kleinräumiger Maßnahmen wird durch aufwendige Kontrollmechanismen erschwert. In Zukunft sollten Kontrollmechanismen so ausgestaltet werden, dass sie dunkelgrüne Maßnahmen nicht hemmen. Die Auswahl geeigneter Maßnahmen sollte dabei auf Kriterien basieren, die unter anderem auf die ökologische Wirksamkeit, die Anpassung an regionale Besonderheiten und Gestaltungsmöglichkeiten der Landnutzenden bei der Umsetzung fokussieren.

Die Qualität von Naturschutzmaßnahmen muss auch daran gemessen werden, was durch sie faktisch erreicht wird. Eine europaweite Studie zeigt, dass ergebnisorientierte Honorierungssysteme unter bestimmten Voraussetzungen einen gezielten, leicht nachprüfbaren und kosteneffizienten Beitrag zum Biodiversitätsschutz leisten können (ALLEN et al. 2014). Wo dies möglich und sinnvoll ist, sollte daher der Fokus stärker auf eine ergebnisorientierte statt auf eine handlungsorientierte Honorierung von Maßnahmen gelegt werden (SRU 2000, Tz. 1217; 2002, Tz. 205; RUSSI et al. 2016). Dies spielt auch im Zuge der in 2015 gestarteten Initiative der EU „EU Budget Focused on Results“ (BFOR) eine Rolle, die auf eine Steigerung der Effektivität der EU-Ausgaben abzielt. Generell ist der ergebnisorientierte Ansatz im Naturschutz noch vergleichsweise wenig etabliert, sodass bisher keine langfristigen, großräumigen Erfahrungen vorliegen. Häufig wird er auch mit einer handlungsorientierten Honorierung kombiniert (handlungsorientierte Grundprämie plus ergebnisorientierte Anreizprämie). Sie haben das Potenzial, einen klareren Bezug zwischen Bezahlung und Leistung für die Biodiversität zu schaffen, die „Produktion“ von Biodiversität zu einem Bestandteil der land- und forstwirtschaftlichen Praxis zu machen.

Allerdings setzt dies Indikatoren voraus, mit denen sich Ergebnisse transparent, nachvollziehbar sowie an ihren Kosten messen und kontrollieren lassen und die sensitiv gegenüber land- bzw. forstwirtschaftlicher Bewirtschaftung sind. Sie dürfen nicht wesentlich von Faktoren beeinflusst werden, die außerhalb des Einflussbereichs der Landnutzenden liegen. Bei der Ausgestaltung der Programme ist weiterhin zu berücksichtigen, dass sich die gewünschten Ergebnisse unter Umständen erst mit zeitlicher Verzögerung einstellen. Dies steht einer erfolgsorientierten Honorierung grundsätzlich nicht entgegen, sondern muss entsprechend bei der Ausgestaltung und Laufzeit der Programme beachtet werden. Bestehende Ansätze sollten weiter evaluiert und die gewonnenen Erkenntnisse Eingang in die entsprechenden Programme weiterer Mitgliedstaaten bzw. Bundesländer finden.

Ferner sollte die Europäische Kommission Kernaspekte, die jeder Mitgliedstaat in seinen Programmen berücksichtigen muss und die über EU-Verordnungen

hinausgehen, bereits verpflichtend in den entsprechenden Fondsverordnungen festlegen. So sollten Maßnahmen durch ein Ergebnismonitoring begleitet werden.

Langfristige Wirkung ermöglichen

29. Zu berücksichtigen ist auch, dass viele Maßnahmen häufig einen langen Zeitraum benötigen, um eine hohe ökologische Wirksamkeit zu entfalten. Dies gilt insbesondere für durch langfristige Prozesse gekennzeichnete Ökosysteme. Solche Maßnahmen sollten daher über bestehende Förderperioden hinaus förderfähig sein. Dies schafft zudem Planungssicherheit für Landnutzende und stimuliert die Nachfrage nach solchen Programmen. Außerdem wird sichergestellt, dass Erreichtes nicht rückgängig gemacht wird. Förderungszusagen über die Förderperiode hinaus zu erteilen ist durch vertragliche Regelungen auch grundsätzlich möglich, wie der Vergleich mit anderen Politikfeldern (Wohnungsbau etc.) zeigt. Diese Aspekte sind bei der Gestaltung der Maßnahmen und Verträge zu berücksichtigen.

Bedeutung der Nichtregierungsorganisationen

30. In Deutschland wird die konkrete Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen in Schutzgebieten oft durch Nichtregierungsorganisationen (NRO) unterstützt. Dabei handelt es sich zum Beispiel um Landschaftspflegeverbände, Biologische Stationen, Lokale Aktionen sowie Natura 2000-Stationen. Diese Akteure verfügen, nicht zuletzt auch über die Einbindung durch die Landnutzer, über sehr gute Kenntnisse der örtlichen Situation. Sie übernehmen wichtige Aufgaben unter anderem in den Bereichen Planung, Vernetzung, Organisation, Kommunikation, Management und Kontrolle. In der Regel erhalten sie auch eine Förderung durch die jeweilige Landesregierung. Diese Unterstützung sollte bedarfsgerecht ausgebaut werden. Auf lokaler Ebene leisten die in Umwelt- und Naturschutzverbänden organisierten Ehrenamtlichen mit zahlreichen Aktivitäten einen wichtigen Beitrag.

5.2 Umverteilung von Agrarmitteln nach dem Prinzip „Öffentliche Gelder für öffentliche Güter“

31. Die GAP ist gegenwärtig das maßgebliche Instrument zur Finanzierung der Biodiversitätsziele der EU in den Mitgliedstaaten. Vor diesem Hintergrund muss die Zukunft der Naturschutzfinanzierung im Zusammenhang mit der derzeit geführten Diskussion über eine Reform der GAP diskutiert werden. Beides wiederum ist abhängig vom mehrjährigen Finanzrahmen der EU. Im Jahr 2017 beginnen die Verhandlungen über die nächste Finanzierungsperiode ab 2021.

Geringe Effektivität des Greenings

32. Um den negativen Auswirkungen der Landwirtschaft auf Natur und Umwelt entgegenzuwirken, führte die EU 2015 das Greening im Rahmen der GAP ein. 30 % der Direktzahlungen der 1. Säule sind damit

an Umweltleistungen wie Grünlanderhaltung, Flächennutzung im Umweltinteresse (ökologische Vorrangflächen) und Anbaudiversifizierung gekoppelt. Die 1. Säule der GAP umfasst gegenwärtig etwa 45 Mrd. Euro jährlich für die gesamte EU. Insbesondere die ökologischen Vorrangflächen sollen dazu beitragen, die Biodiversität zu schützen und zu verbessern. Erste Abschätzungen weisen darauf hin, dass sie keinen signifikanten Mehrwert für den Schutz der Biodiversität haben (ENCA 2016; ROBINET 2016; Europäische Kommission 2017; 2016b; HART et al. 2016; PE'ER et al. 2014; SRU 2016b, Kap. 6). So erfolgt die Umsetzung von ökologischen Vorrangflächen in den Mitgliedstaaten bislang vorwiegend durch Maßnahmen, die zwar aus betriebswirtschaftlicher Sicht vorteilhaft sind, jedoch keine oder nur geringfügig positive Effekte für die Biodiversität haben. Dazu zählt zum Beispiel der Anbau von Zwischenfrüchten und Leguminosen (HART 2015; PE'ER et al. 2016; Deutscher Bundestag 2016). Im Jahr 2015 wurden EU-weit auf weniger als einem Drittel (26,9 %) der ökologischen Vorrangflächen ökologisch hochwirksame Maßnahmen umgesetzt (Europäische Kommission 2016b, S. 8). Das Greening in seiner bisherigen Ausgestaltung hat deshalb kaum zu einer relevanten Zunahme ökologisch wertvoller Strukturen beigetragen, sondern häufig zu Mitnahmeeffekten geführt (PE'ER et al. 2016).

Honorierung öffentlicher Leistungen

33. Bereits in früheren Gutachten hat der SRU dafür plädiert, öffentliche Gelder nur noch für die Bereitstellung, den Schutz und die Pflege öffentlicher Güter einzusetzen. Dazu zählt neben dem Natur- und Umweltschutz auch die Bereitstellung einer abwechslungsreichen, ökologisch wertvollen Kulturlandschaft (SRU 2009; 2013b). Der SRU hat schon 2013 auf die gesellschaftlichen Legitimationsprobleme der 1. Säule hingewiesen (SRU 2013b) und sich dafür ausgesprochen, die aus der Reduzierung der Direktzahlungen freiwerdenden Mittel für eine Aufstockung der Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen der 2. Säule zu nutzen (SRU 2009).

Schon in der laufenden Förderperiode ist eine Stärkung der Gemeinwohlleistungen der GAP möglich, wenn die Mitgliedstaaten 15 % der Mittel der 1. Säule in die 2. Säule umschichten. Würde Deutschland vollumfänglich Mittel umschichten (derzeit 4,5 %, Tz. 11), würden die verfügbaren Mittel von etwa 1,35 Mrd. Euro jährlich auf etwa 1,85 Mrd. erhöht werden. Diese Stärkung des ELER wäre ein Schritt dahin, öffentliche Gelder für öffentliche Güter einzusetzen und es könnten bereits kurzfristig mehr Gelder für den Naturschutz verfügbar gemacht werden.

Mehrwert für die Landnutzenden

34. Mit der Stärkung eines gemeinwohlorientierten Einsatzes öffentlicher Gelder eröffnen sich auch Chancen für Landnutzende. Der Staat würde den Landnutzern eine höhere Wertschätzung für das „Produkt“ Naturschutz vermitteln (SRU 2009). Insbesondere in

benachteiligten Regionen bietet eine stärkere Honorierung des öffentlichen Gutes „Naturschutz“ aus betrieblicher Perspektive Alternativen. Der SRU hat sich mit der Frage der WTO-Konformität einer Unterstützung von Naturschutzmaßnahmen in seiner Stellungnahme für eine zeitgemäße Gemeinsame Agrarpolitik auseinandergesetzt (SRU 2009, Tz. 34 ff.). Dabei hat er dafür plädiert, Mittel für den Erhalt der Kulturlandschaft als „Landschaftspflegemittel“ zur Verfügung zu stellen, in der Überzeugung, dass sich diese Lösung WTO-konform ausgestalten lässt. Unabhängig davon bietet der Einsatz von öffentlichen Geldern für öffentliche Güter auch Möglichkeiten zur Diversifikation insbesondere für Landnutzende, die von volatilen Einkommen betroffen sind (Tz. 20).

Vollzug des Ordnungsrechts

35. Auch auf intensiv genutzten landwirtschaftlichen Gunststandorten, die ihre Produktion nicht auf die Bereitstellung öffentlicher Güter ausrichten, müssen Mindestanforderungen des Umwelt- und Naturschutzes erfüllt werden (SRU 2009). Hier sind keine Anreizsysteme erforderlich, sondern ein wirksamer Vollzug des Ordnungsrechts. Dabei sind klare, anspruchsvolle und vollziehbare Regelungen wichtig. Dies ist derzeit nicht hinreichend gegeben. Im Rahmen einer reformierten GAP muss der Rechtsbegriff der „guten fachlichen Praxis“ – also die Standards, die Landwirtinnen und Landwirte zwingend und ohne Entschädigung einhalten müssen – präzisiert und anspruchsvoller ausgestaltet werden (SRU 2015, Tz. 409 ff.).

5.3 Möglichkeiten der Neugestaltung der künftigen EU-Naturschutzfinanzierung nach 2020

36. Um den aufgezeigten dramatischen Verlust an Biodiversität aufzuhalten, ist eine effektivere und effizientere Ausgestaltung der EU-Naturschutzfinanzierung notwendig (KETTUNEN et al. 2017). Eine unveränderte Beibehaltung der gegenwärtigen Finanzierung ist aus Sicht von SRU und WBW keinesfalls zu empfehlen, da sie zum weiteren Verlust unserer Lebensgrundlagen führen würde.

SRU und WBW sehen grundsätzlich zwei Handlungsmöglichkeiten. Zum einen könnte ein eigenständiges EU-Finanzierungsinstrument für den Naturschutz geschaffen werden (s. Abschn. 5.3.1). Dies wird derzeit auf nationaler, aber auch auf europäischer Ebene von verschiedenen Akteuren aus Politik, Verbänden und Wissenschaft gefordert (PECHAN 2016; BMUB 2015b; EWSA 2016; BBN 2016; DBV 2015; KATI et al. 2015). Zum anderen könnte der bisherige integrierte Finanzierungsansatz weiterentwickelt und Naturschutzbelange in der 2. Säule der GAP gestärkt werden (Europäisches Parlament 2016; s. Abschn. 5.3.2).

5.3.1 Ein eigenständiger EU-Naturschutzfonds

37. SRU und WBW sprechen sich als wünschenswerte Variante nach 2020 für einen EU-Naturschutzfonds aus. Die Vorteile liegen klar auf der Hand: Die Naturschutzziele würden nicht länger mit anderen politischen Prioritäten konkurrieren und könnten dementsprechend besser durchgesetzt werden. Die Wirksamkeit für die Biodiversität würde sich durch die zielgerichtete Ausrichtung eines Fonds auf Naturschutzbelange sehr wahrscheinlich erhöhen. Durch einen eigenen Fonds könnte außerdem die Nachvollziehbarkeit der Mittelverwendung erleichtert werden, weil es nicht mehr viele verschiedene, sondern nur eine EU-Finanzierungsquelle gäbe. Gegen einen Naturschutzfonds werden indes auch Argumente vorgebracht. Ein eigener Naturschutzfonds könne bei seiner Einrichtung in der Phase des Aufbaus und der Umstrukturierung – zumindest vorübergehend – mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden sein. Allerdings ist anzunehmen, dass dieser später abnehmen wird, weil der hohe Abstimmungsbedarf zwischen den verschiedenen Ressorts bzw. verschiedenen Verwaltungen innerhalb eines Ressorts entfielen (Tz. 23). Darüber hinaus wird eingewandt, ein Naturschutzfonds könne Landnutzende zunächst nicht so stark ansprechen, wohingegen eine Stärkung der 2. Säule die Akzeptanz direkt erhöhen würde. Das unstrittige Ziel der Politikintegration sollte jedoch nicht gegen einen eigenen Naturschutzfonds vorgebracht werden. Die Integration von Umweltbelangen nach Art. 11 AEUV zielt darauf ab, die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen einzubeziehen. Dies ist im Rahmen der GAP weiterhin möglich und nötig, zum Beispiel über Cross-Compliance. Daraus lässt sich aber nicht schließen, dass eigene Finanzierungsinstrumente unerwünscht oder gar unzulässig sind.

Mit einem eigenen, unabhängigen Naturschutzfonds ließe sich die Förderung auf Naturschutzbelange ausrichten, ohne dass diese im Wettbewerb mit der Finanzierung anderer europäischer Ziele aus demselben Programm stehen würde (vgl. NOTARO 2016; KETTUNEN et al. 2017). Eine Bündelung in einem Instrument würde zu einer generellen Stärkung des Naturschutzes, insbesondere in der politischen, aber auch in der öffentlichen Wahrnehmung führen.

Vor diesem Hintergrund sprach sich das BMUB bereits in seiner Naturschutz-Offensive 2020 zur Umsetzung der Biodiversitätsstrategie dafür aus, mindestens ein Drittel der Mittel der 1. Säule der GAP in einen EU-Naturschutzfonds umzuschichten (BMUB 2015b). Dies entspricht den derzeitigen Zahlungen für das Greening und hätte durch die alleinige Ausrichtung auf Naturschutzziele bessere Aussichten auf positive Effekte für den Biodiversitätsschutz (ebd.). Die Vorschläge deutscher Umweltverbände für die finanzielle Ausstattung eines Naturschutzfonds bewegen sich im selben Rahmen (12 bis 15 Mrd. Euro jährlich bei einer Förderquote von mindestens 75 %; NABU 2015; BBN 2016).

Durch den neuen Naturschutzfonds sollten auch finanzielle Anreize für Landnutzende geschaffen werden, um Naturschutz als alternatives Geschäftsfeld zukünftig attraktiver zu machen. Eine Anreizkomponente würde durch die Schaffung eines eigenen Fonds WTO-rechtlich erleichtert werden (Tz. 34). Dies gilt auch für die Förderung von Naturschutzmaßnahmen in Wäldern, die bisher eher eine untergeordnete Rolle gespielt hat. Beratungs- und Betreuungsangebote in diesem Bereich sollten gestärkt werden. Die Vermittlung zwischen Landnutzenden und Naturschutz kann den Erfolg von Vertragsnaturschutz häufig verbessern. Die Finanzierung sollte von einer Erfolgskontrolle der Maßnahmen begleitet werden. Dies setzt zielgenaue Indikatoren voraus, die ein Monitoring der Ergebnisse ermöglichen.

Klare Zuordnung der Förderungswürdigkeit

38. Wesentlich für die adäquate Mittelausstattung eines neuen Naturschutzförderinstrumentes ist eine klare Festlegung, welche Belange über dieses Instrument gefördert werden sollen. Maßnahmen, die andere Ziele verfolgen, sollten nur soweit finanziert werden, wie sie relevante naturschutzfachliche Auswirkungen haben. Ähnliches gilt auch für den Gewässer- und Klimaschutz, die vielfach auch Synergien mit dem Naturschutz aufweisen (z. B. Maßnahmen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG und der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie 2008/56/EG). Angesichts der großen Herausforderungen, die mit der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie und der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie verbunden sind, mit zum Teil ähnlichen Finanzierungsherausforderungen, sollten Überlegungen angestellt werden, wie der Gewässerschutz besser finanziert werden kann.

Klärungsbedürftig ist außerdem die Finanzierung des auf EU-Ebene diskutierten „Netzwerk Grüne Infrastruktur“ (Trans-European Network for Green Infrastructure, TEN-G). Grüne Infrastruktur umfasst ein breites Spektrum an natürlichen und künstlichen grünen Elementen wie Naturschutzgebiete, land- oder forstwirtschaftliche Flächen mit hohem Naturwert, Alleen, bachbegleitende Gehölze, Hecken, Fischtreppen, aber auch städtische Elemente wie Straßenbäume oder Schrebergärten. Natura 2000-Gebiete stellen eine wesentliche Komponente des Netzwerks dar (Trinomics 2016). Eine Einbettung in das TEN-G böte die Chance die Vernetzung zwischen den Natura 2000-Gebieten zu stärken und damit einen Beitrag zu ihrer Entwicklung zu leisten. Aufgrund der naturschutzfachlichen Relevanz von TEN-G und aufgrund des wesentlichen Beitrags von Schutzgebieten erscheint eine Finanzierung eines solchen dem Biotopverbund dienenden Netzwerks durch einen EU-Naturschutzfonds sinnvoll. Dies muss jedoch bei der finanziellen Ausstattung des Fonds berücksichtigt werden.

Programmverantwortung

39. Ein EU-Naturschutzfonds wäre in einem Mehrebenensystem verankert, das heißt, dass er ge-

meinsam von der EU, den Mitgliedstaaten und Bundesländern verwaltet werden muss. Nach Ansicht von SRU und WBW ist es dabei wichtig, dass die Zuständigkeit für den Fonds auf allen diesen Ebenen bei der jeweiligen Umwelt- und Naturschutzbehörden liegt. Insbesondere die Verantwortung für die Programmierung muss bei der Umwelt- und Naturschutzverwaltung liegen. Die neuen Aufgaben erfordern aber mehr personelle Ressourcen für die Naturschutzverwaltung, was in den Landesverwaltungen seinen Niederschlag finden muss.

Auch wenn dem Naturschutz ein eigener Fonds zur Verfügung stünde, ist auf Politikkohärenz zu achten. Die Landnutzenden müssen deshalb weiterhin Naturschutzbelange bei der Bewirtschaftung ihrer Flächen einbeziehen. Sie blieben auch Hauptempfänger der Mittel. Ein Naturschutzfonds würde aber – wie von SRU und WBW gefordert – diejenigen Nutzer, die öffentliche Güter bereitstellen, stärker unterstützen als bisher (s. Kap. 5.2). Darüber hinaus sollte das LIFE-Programm zur Förderung einzelner, innovativer Projekte weiterhin erhalten bleiben (Tz. 14).

5.3.2 Alternativ: Stärkung des ELER

40. Im Rahmen der gegenwärtigen Diskussion zum EU-Finanzrahmen nach 2020 wird auch die Weiterentwicklung des bisherigen Integrationsansatzes zur Finanzierung von Naturschutzmaßnahmen diskutiert. Sollte sich ein eigenständiger Naturschutzfonds zumindest mittelfristig nicht als durchsetzbar erweisen, muss eine Weiterentwicklung des ELER zu einem Fonds für ländliche Räume und Naturschutz erfolgen. In diesem sollten sämtliche Naturschutzmaßnahmen gebündelt werden. Hierfür sollten die Mittel für eine quantitativ und qualitativ verbesserte EU-Naturschutzfinanzierung durch eine Umverteilung von Geldern der 1. Säule der Agrarpolitik bereitgestellt werden. Aufgrund der komplexen Konstellation von Zuständigkeiten und Kompetenzen sollten für eine effiziente Gestaltung dieses Fonds jene Behörden mit der Verwaltung betraut werden, die ihm inhaltlich am nächsten stehen (Landwirtschafts- und Forst- sowie Naturschutzbehörden). Die in Kapitel 5.1 genannten Grundvoraussetzungen müssen sich in einer solchen gestärkten 2. Säule wiederfinden. Im weiterentwickelten ELER sollte dann auf EU-Ebene ein Mindestbudgetanteil für Naturschutz festgelegt werden, der dem Bedarf für die Umsetzung der EU-Naturschutzrichtlinien und weiterer prioritärer europäischer Naturschutzziele gerecht wird. Die ELER-Verordnung muss außerdem verbindliche Ziele und eigene Indikatoren für den Biodiversitätsschutz enthalten. Grundsätzlich muss nach Auffassung von SRU und WBW eine weiterentwickelte integrierte Finanzierung des Naturschutzes durch die Umwelt- und Naturschutzverwaltung in Absprache mit den Landwirtschafts- und Forstverwaltungen auf allen Ebenen gesteuert werden. Hierfür würden beispielsweise Programmteile, die dem Naturschutz zugeordnet sind, auch der Naturschutzverwaltung unterstehen (NABU 2015).

6 Handlungsempfehlungen

41. SRU und WBW halten einen neuen, eigenständigen EU-Naturschutzfonds, in dem alle naturschutzbezogenen Fördermaßnahmen gebündelt werden, grundsätzlich für vorteilhaft. Angesichts des zunehmenden Handlungsdrucks für einen verbesserten Biodiversitätsschutz sollte die Naturschutzfinanzierung aus dem System der Agrarförderung herausgelöst und durch ein eigenes Instrument gestärkt werden. Damit ließe sich die Förderung explizit auf Naturschutzbelange ausrichten, ohne dabei mit anderen europäischen Zielen um die Mittel zu konkurrieren.

Wenn die Schaffung eines eigenen Naturschutzfonds zumindest mittelfristig politisch nicht durchsetzbar ist, so sollte alternativ der Naturschutz über die Weiterentwicklung der 2. Säule nach 2020 gestärkt werden. Hierfür sollte im ELER ein Mindestbudgetanteil für Naturschutz festgelegt werden, der dem Finanzbedarf für die Umsetzung der EU-Naturschutzrichtlinien und weiterer europäischer Naturschutzziele entspricht. Die ELER-Verordnung muss dann außerdem um verbindliche Ziele und eigene Indikatoren für den Biodiversitätsschutz ergänzt werden. Grundsätzlich muss nach Auffassung von SRU und WBW eine weiterentwickelte integrierte Finanzierung des Naturschutzes durch die Umwelt- und Naturschutzverwaltung auf allen Ebenen gesteuert werden.

42. Würde ein eigener Naturschutzfonds geschaffen, sollten auf europäischer Ebene die Förderziele gegenüber der GAP (insbesondere dem ELER) aber auch anderen Finanzierungsinstrumenten wie dem EFRE und LIFE abgegrenzt werden. Diese klare Zuordnung von Förderzielen ist auch wichtig, um eine ausreichende Ausstattung mit Mitteln zu gewährleisten. Konzeptionell muss von der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten sichergestellt werden, dass auf der einen Seite den naturschutzfachlichen Anforderungen Genüge getan wird. Auch der Bezug eines Naturschutzfonds zum Gewässerschutz muss geklärt werden. Angesichts der großen Herausforderungen, die mit der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie und der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie verbunden sind, sollte mittelfristig auch über die bessere Finanzierung des Gewässerschutzes nachgedacht werden.

Die bürokratischen Hürden für die Landnutzenden dürfen nicht so hoch sein, dass die Programme nicht angenommen werden. Essenziell ist die hinreichende Ausstattung mit Personalressourcen auf allen Ebenen – von der Europäischen Kommission bis in die Länderverwaltungen.

Für die Ausgestaltung eines EU-Naturschutzfonds sollten nachfolgende Handlungsempfehlungen einbezogen werden.

Einsatz öffentlicher Mittel stärker an naturschutzfachlichen Erfordernissen ausrichten

43. Die Finanzierung biotischer („dunkelgrüner“) Maßnahmen sollte gestärkt werden. Insgesamt sollte

die Förderwürdigkeit von Maßnahmen stärker an der ökologischen Wirksamkeit als an der Kontrollierbarkeit ausgerichtet werden. Vor diesem Hintergrund sollten auch die bestehenden Ansätze zur ergebnisorientierten Honorierung evaluiert werden und die Bundesländer sollten die gewonnenen Erkenntnisse in die entsprechenden Programme einfließen lassen (Tz. 28). Grundsätzlich sollte es bei der Honorierung öffentlicher Leistungen auf die Art und den Umfang der Leistungen ankommen und nicht darauf, wer sie erbringt.

Anreize für Landnutzende schaffen

44. Ein eigener Fonds sollte genutzt werden, um den Naturschutz als alternatives Geschäftsfeld für Landnutzende zukünftig attraktiver zu machen. Dazu sollte die Europäische Kommission eine Anreizkomponente in die Förderung einführen, die über die reine „Entschädigung entgangener Gewinne“ hinausgeht. Die Schaffung eines Naturschutzfonds würde diese WTO-rechtlich ermöglichen, wenn dieser entsprechend den Vorschlägen des SRU (2009) ausgestaltet würde (Tz. 34).

Anteil der EU-Mittel am Gesamtbedarf ermitteln

45. Auf europäischer Ebene muss politisch geklärt werden, welcher Anteil am Gesamtbedarf der Naturschutzfinanzierung durch EU-Mittel und welcher Anteil durch Eigenanteile der Mitgliedstaaten gedeckt werden soll. Dabei sollte auch – soweit möglich – die Kofinanzierung von Personalkosten, des Monitorings und des Ankaufs von Land durch die EU erfolgen.

Datengrundlage verbessern

46. Als Grundlage muss die derzeitige Bilanzierung aller Mittel, die zur Erreichung von europäischen Naturschutzzielen benötigt werden, verbessert, erleichtert und möglichst vervollständigt werden. Dies gilt auf europäischer, nationaler und Länderebene. Dabei ist ein Bottom-up-Ansatz wünschenswert, der für jeden Mitgliedstaat sowohl den Bedarf, als auch die vorhandenen Mittel auf den verschiedenen Ebenen möglichst vollständig erfasst. Bisherige Forderungen zum Umfang eines Fonds verfolgen allerdings eher einen Top-down-Ansatz. Für Deutschland kann die Schätzung der LANA ein wichtiger Ausgangspunkt für eine solche Bilanzierung sein.

Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen durch nicht-staatliche Akteure unterstützen

47. Die konkrete Umsetzung von Maßnahmen in Schutzgebieten wird häufig durch die Arbeit von NRO wie Landschaftspflegeverbänden, Biologischen Stationen, Lokalen Aktionen oder Natura 2000-Stationen unterstützt. Diese Akteure verfügen über sehr gute Kenntnisse der lokalen Situation und übernehmen wichtige Aufgaben unter anderem bei der Betreuung der Gebiete. Überdies sind Naturschutzmaßnahmen oft erfolgreicher, wenn Landnutzende und NRO fachlich gut kooperieren. Insbesondere die Länder sollten daher Naturschutzmittel einsetzen, um diese Unterstützung

bedarfsgerecht auszubauen. Darüber hinaus sollte die ehrenamtliche Arbeit von Umwelt- und Naturschutzverbänden unterstützt werden.

Im laufenden Haushalt Gelder aus der 1. in die 2. Säule umschichten

48. Unabhängig von der Finanzierung des Naturschutzes post-2020 sollte die Bundesregierung den möglichen Spielraum in der GAP vollumfänglich nutzen und für die Jahre 2019 und 2020 15 % der Gelder von der 1. in die 2. Säule umschichten (SRU 2013b). Diese Stärkung des ELER wäre ein Schritt, öffentliche Gelder für öffentliche Güter einzusetzen. So könnten bereits kurzfristig mehr Gelder für den Naturschutz verfügbar gemacht werden.

SRU und WBW ermutigen die Bundesregierung ausdrücklich, ihre Vorreiterrolle weiter auszubauen und sich bei der Europäischen Kommission und den anderen Mitgliedstaaten für ein eigenes Naturschutzfinanzierungsinstrument einzusetzen. Außerdem sollte die Bundesregierung den Dialog hierzu mit den Bundesländern sowie mit gesellschaftlichen Gruppen auf nationaler und europäischer Ebene fortsetzen.

7 Literatur

Allen, B., Hart, K., Radley, G., Tucker, G., Keenleyside, C., Oppermann, R., Underwood, E., Menadue, H., Poux, X., Beaufoy, G., Herzon, I., Povellato, A., Vanni, F., Pražan, J., Hudson, T., Yellachich, N. (2014): Biodiversity protection through results based remuneration of ecological achievement. Report Prepared for the European Commission, DG Environment, Contract No ENV.B.2/ETU/2013/0046. London: Institute for European Environmental Policy. <http://ec.europa.eu/environment/nature/rbaps/handbook/docs/rbaps-report.pdf> (16.03.2017).

BBN (Bundesverband Beruflicher Naturschutz), NABU (Naturschutzbund Deutschland), BUND (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland), DNR (Deutscher Naturschutzring), WWF (World Wild Fund For Nature) (2016): Offensive zur vollständigen Umsetzung der EU-Naturschutzrichtlinien. Forderungen an Länder, Bund und die EU. Berlin, Magdeburg: BBN, NABU, BUND, DNR, WWF. https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/20160915_Offensive_fuer_Umsetzung_EU-Naturschutzrichtlinien_final.pdf (13.02.2017).

BfN (Bundesamt für Naturschutz) (2015): Artenschutz-Report 2015. Tiere und Pflanzen in Deutschland. Bonn: BfN. https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/presse/2015/Dokumente/Artenschutzreport_Download.pdf (21.05.2015).

BfN (2014): Die Lage der Natur in Deutschland. Ergebnisse von EU-Vogelschutz- und FFH-Bericht. Bonn: BfN.

BMEL (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft) (2015): Umsetzung der ELER-Förderperiode 2014 bis 2020 für ländliche Räume in Deutschland. Berlin: BMEL. http://www.bmel.de/DE/Laendliche-Raeume/03_Foerderung/Europa/_texte/Foerderung2014-2020.html;jsessionid=D5ED0216CF6B3DE712A3D3FD1D5FD402.2_cid296?nn=5774216¬First=true&docId=5493798 (13.02.2017).

BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) (2007): Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt, vom Bundeskabinett am 7. November 2007 beschlossen. Berlin: BMU.

BMUB (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit) (2015a): Indikatorenbericht 2014 zur Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt. Berlin: BMUB. http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Naturschutz/indikatorenbericht_2014_biolog_vielfalt_bf.pdf (10.06.2015).

BMUB (2015b): Naturschutz-Offensive 2020. Für biologische Vielfalt! Berlin: BMUB.

BMUB, BfN (Bundesamt für Naturschutz) (2013): Format für einen Prioritären Aktionsrahmen für Natura 2000 für den mehrjährigen Finanzierungszeitraum 2014–2020 der EU. Berlin, Bonn: BMUB, BfN. https://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/theme/n/natura2000/Prioritaerer_Aktionsrahmen_fuer_Natura_2000_in_Deutschland.pdf (13.02.2017).

Böcher, M. (2016): Umwelt- und Naturschutzpolitik der Bundesländer. In: Hildebrandt, A., Wolf, F. (Hrsg.): Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse. 2., aktualisierte und erw. Aufl. Heidelberg: Springer VS, S. 259–281.

Bogumil, J., Bogumil, S., Ebinger, F. (2017): Weiterentwicklung der baden-württembergischen Naturschutzverwaltung. Wissenschaftliches Ergänzungsgutachten im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg. Bochum, Kassel, Wien: Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg.

Bogumil, J., Bogumil, S., Ebinger, F., Grohs, S. (2016): Weiterentwicklung der baden-württembergischen Umweltverwaltung. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg. Bochum, Speyer, Wien: Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg.

Bundesrat (2017): Stenografischer Bericht, 954. Sitzung. Berlin: Bundesrat. Plenarprotokoll 954.

- Butchart, S. H. M., Walpole, M., Collen, B., Strien, A. van, Scharlemann, J. P. W., Almond, R. E. A., Baillie, J. E. M., Bomhard, B., Brown, C., Bruno, J., Carpenter, K. E., Carr, G. M., Chanson, J., Chenery, A. M., Csirke, J., Davidson, N. C., Dentener, F., Foster, M., Galli, A., Galloway, J. N., Genovesi, P., Gregory, R. D., Hockings, M., Kapos, V., Lamarque, J.-F., Leverington, F., Loh, J., McGeoch, M. A., McRae, L., Minasyan, A., Morcillo, M. H., Oldfield, T. E. E., Pauly, D., Quader, S., Revenga, C., Sauer, J. R., Skolnik, B., Spear, D., Stanwell-Smith, D., Stuart, S. N., Symes, A., Tierney, M., Tyrrell, T. D., Vie, J.-C., Watson, R. (2010): Global Biodiversity: Indicators of Recent Declines. *Science* 328 (5982), S. 1164–1168.
- Cardinale, B. J., Duffy, J. E., Gonzalez, A., Hooper, D. U., Perrings, C., Venail, P., Narwani, A., Mace, G. M., Tilman, D., A. Wardle, D., Kinzig, A. P., Daily, G. C., Loreau, M., Grace, J. B., Larigauderie, A., Srivastava, D. S., Naeem, S. (2012): Biodiversity loss and its impact on humanity. *Nature* 486 (7401), S. 59–67.
- Costanza, R., Groot, R. de, Sutton, P., Ploeg, S. van der, Anderson, S. J., Kubiszewski, I., Farber, S., Turner, R. K. (2014): Changes in the global value of ecosystem services. *Global Environmental Change* 26, S. 152–158.
- DBV (Deutscher Bauernverband) (2017): Positionspapier „Neustart“ für die Umsetzung der EU-Fördermaßnahmen für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum. Berlin: DBV. <http://media.repro-mayr.de/53/667753.pdf> (12.04.2017).
- DBV (2015): Forderungen zum Fitness Check von NATURA 2000. Erklärung des Präsidiums des Deutschen Bauernverbandes vom 12. Mai 2015. Berlin: DBV.
- Deutscher Bundestag (2016): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Kirsten Tackmann, Caren Lay, Karin Binder, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Erfahrungen mit dem Greening im Jahr 2016. Berlin: Deutscher Bundestag. Bundestagsdrucksache 18/10746.
- Ebinger, F. (2011): Analyse der Vollzugssituation in den deutschen Umweltverwaltungen & Folgerungen für eine zukunftsorientierte Organisation. Vortrag, 20. Brandenburger Kolloquium, 27.09.2011, Neubrandenburg.
- EEA (European Environment Agency) (2015): State of nature in the EU. Results from reporting under the nature directives 2007–2012. Luxembourg: Publications Office of the European Union. EEA Technical Report 2/2015.
- EEA, Europäische Kommission (2016): Mid-term review of the EU biodiversity strategy to 2020. EU assessment of progress towards the targets and actions. Brüssel: Europäische Kommission.
- ENCA (European Nature Conservation Agencies) (2016): Interest Group Sustainable Land Use & Agriculture: Some Reflections on the Review of the CAP ‘Greening’ Measures. Brüssel: ENCA. Seminar – Greening of CAP Pillar 1 payments – can it be done better and simpler?
- Europäische Investitionsbank (2017): Fazilität für Naturkapital (Natural Capital Financing Facility – NCCF). Luxemburg: Europäische Investitionsbank. <http://www.eib.europa.eu/products/blending/ncff/index.htm> (13.03.2017).
- Europäische Kommission (2017): Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung der Verpflichtung zur Ausweisung ökologischer Vorrangflächen im Rahmen der Regelung für Ökologisierungszahlungen (grüne Direktzahlungen). COM(2017) 152 final. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission (2016a): Commission Staff Working Document. Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives). Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the conservation of wild birds and Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora. SWD(2016) 472 final. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission (2016b): Commission Staff Working Document. Review of greening after one year. SWD(2016) 218 final. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission (2016c): 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. Brüssel: Europäische Kommission (13.02.2017).
- Europäische Kommission (2015): Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Halbzeitbewertung der EU-Biodiversitätsstrategie bis 2020. COM(2015) 478 final. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission (2013): The Economic Benefits of the Natura 2000 Network. Synthesis Report. Brüssel: Europäische Kommission. http://bookshop.europa.eu/en/the-economic-benefits-of-the-natura-2000-network-pbKH3012137/downloads/KH-30-12-137-EN-C/KH3012137ENC_002.pdf?FileName=KH3012137ENC_002.pdf&SKU=KH3012137ENC_PDF&CatalogueNumber=KH-30-12-137-EN-C (13.02.2017).

- Europäische Kommission (2011a): Commission Staff Working Paper. Financing NATURA 2000. Investing in Natura 2000: Delivering benefits for nature and people. SWD(2011) 1573 final. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission (2011b): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Lebensversicherung und Naturkapital: Eine Biodiversitätsstrategie der EU für das Jahr 2020. KOM(2011) 244 endg. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäischer Rechnungshof (2017): Netz „Natura 2000“: Zur Ausschöpfung seines vollen Potenzials sind weitere Anstrengungen erforderlich (gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV) zusammen mit den Antworten der Kommission. Luxemburg: Europäischer Rechnungshof. Sonderbericht 1/2017. http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_1/SR_NATURA_2000_DE.pdf (13.03.2017).
- Europäischer Rechnungshof (2014): Ist der EFRE bei der Finanzierung von Projekten zur direkten Förderung der Biodiversität im Rahmen der EU-Biodiversitätsstrategie für das Jahr 2020 wirksam? Luxemburg: Europäischer Rechnungshof. Sonderbericht 12/2014. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/cont/dv/sr_12_2014/_sr_12_2014_de.pdf (13.02.2017).
- Europäischer Rechnungshof (2013): Können die Kommission und die Mitgliedstaaten nachweisen, dass die EU-Haushaltsmittel für die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums sinnvoll eingesetzt werden? Luxemburg: Europäischer Rechnungshof. Sonderbericht 12/2013. http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13_12/SR13_12_DE.pdf (13.02.2017).
- Europäisches Parlament (2016): Bericht über die Halbzeitbewertung der Strategie der EU zur Erhaltung der biologischen Vielfalt (2015/2137(INI)). A8-0003/2016.
- EWSA (Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss) (2016): Stellungnahme Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss. Die Biodiversitätspolitik der EU (Initiativstellungnahme). Bericht-erstatte: Lutz Ribbe. Brüssel: EWSA.
- Freese, J. (2012): Natur- und Biodiversitätsschutz in ELER. Finanzielle Ausstattung der Länderprogramme zur Ländlichen Entwicklung. Naturschutz und Landschaftsplanung 44 (3), S. 69–76.
- Gossner, M. M., Lewinsohn, T. M., Kahl, T., Grassein, F., Boch, S., Daniel Prati, Birkhofer, K., Renner, S. C., Sikorski, J., Wubet, T., Arndt, H., Baumgartner, V., Blaser, S., Blüthgen, N., Börschig, C., Buscot, F., Diekötter, T., Jorge, L. R., Jung, K., Keyel, A. C., Klein, A.-M., Klemmer, S., Krauss, J., Lange, M., Müller, J., Overmann, J., Pašalić, E., Penone, C., Perović, D. J., Purschke, O., Schall, P., Socher, S. A., Sonnemann, I., Tschapka, M., Tschantke, T., Türke, M., Venter, P. C., Weiner, C. N., Werner, M., Wolters, V., Wurst, S., Westphal, C., Fischer, M., Weisser, W. W., Allan, E. (2016): Land-use intensification causes multitrophic homogenization of grassland communities. *Nature* 540 (7632), S. 266–269.
- Hampicke, U. (2014): Fachgutachten über die Höhe von Ausgleichszahlungen für die naturnahe Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Nutzflächen in Deutschland. Überarbeitete und aktualisierte Fassung November 2014. Hamburg: Michael Otto Stiftung für Umweltschutz. www.michaelottostiftung.de/dms/Fachgutachten2014_final_LowRes.pdf (13.03.2017).
- Hampicke, U., Tampe, K., Kiemstedt, H., Horlitz, T., Walters, M., Timp, D. (1991): Kosten und Wertschätzung des Arten- und Biotopschutzes. Berlin: Erich Schmidt. Umweltbundesamt, Berichte 03/91.
- Hart, K. (2015): Green direct payments: implementation choices of nine Member States and their environmental implications. London: Institute for European Environmental Policy. <http://www.eeb.org/index.cfm?LinkServID=0DFEF8B2-5056-B741-DB05EBEF517EDCCB> (16.03.2017).
- Hart, K., Baldock, D., Buckwell, A. (2016): Learning the lessons of the Greening of the CAP. Brüssel: Natural England, Natural Resources Wales, Scottish Natural Heritage, the Environment Agency, Northern Ireland Environment Agency, Scottish Environment Protection Agency in collaboration with the European Nature Conservation Agencies Network (ENCA-net). www.ieep.eu/assets/2028/Learning_the_lessons_from_CAP_greening_-_April_2016_-_final.pdf (07.04.2017).
- Kati, V., Hovardas, T., Dieterich, M., Ibisch, P. L., Mihok, B., Selva, N. (2015): The Challenge of Implementing the European Network of Protected Areas Natura 2000. *Conservation Biology* 25 (1), S. 260–270.
- Kettunen, M., D., B., Gantioler, S., Carter, O., Torkler, P., Arroyo Schnell, A., Baumüller, A., Gerritsen, E., Rayment, M., Daly, E., Pieterse, M. (2011): Assessment of the Natura 2000 co-financing arrangements of the EU financing instrument. A project for the European Commission – final report. Brüssel: Institute for European Environmental Policy. Noo070307/2010/567338/ETU/F1.
- Kettunen, M., Illes, A., Rayment, M., Primmer, E., Verstraeten, Y., Rekola, A., Ring, I., Tucker, G., Baldock, D., Droste, N., Santos, R., Rantala, S., Ebrahim, N., Ten Brink, P. (2017): Integration

- approach to EU biodiversity financing. Evaluation of results and analysis of options for the future. Final report for the European Commission (DG ENV) (Project ENV.B.3/ETU/2015/0014). Brussels, London: Institut for European Environmental Policy.
- Kottwitz, A. (2015): Landschaft 2020 – Naturschutz in einer sich wandelnden Gesellschaft. Vortrag, Niedersächsische Naturschutztage 2015, 04.11.2015, Visselhövede.
- Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (2016): Bemerkungen 2016 mit Bericht zur Landeshaushaltsrechnung 2014. Kiel: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein. http://www.landesrechnungshof-sh.de/file/bm2016_tz15.pdf (15.02.2017).
- MA (Millennium Ecosystem Assessment) (2005): Ecosystems and Human Well-being: Biodiversity Synthesis. Washington, DC: Island Press.
- Maxwell, S. L., Fuller, R. A., Brooks, T. M., Watson, J. E. M. (2016): The ravages of guns, nets and bulldozers. *Nature* 536 (7615), S. 143–145.
- NABU (Naturschutzbund Deutschland) (2015): Zur Zukunft der EU-Naturschutzfinanzierung. Ein Diskussionspapier des NABU. Berlin: NABU. https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/europa/150317-nabu-naturschutzfinanzierung_nabu-diskussionspapier.pdf (15.02.2017).
- Newbold, T., Hudson, L. N., Arnell, A. P., Contu, S., Palma, A. D., Ferrier, S., Hill, S. L. L., Hoskins, A. J., Lysenko, I., Phillips, H. R. P., Burton, V. J., Chng, C. W. T., Emerson, S., Gao, D., Pask-Hale, G., Hutton, J., Jung, M., Sanchez-Ortiz, K., Simmons, B. I., Whitmee, S., Zhang, H., Scharlemann, J. P. W., Purvis, A. (2016): Has land use pushed terrestrial biodiversity beyond the planetary boundary? A global assessment. *Science* 353 (6296), S. 288–291.
- Niekisch, M. (2016): Internationale Abkommen zum Natur- und Artenschutz. In: Ott, K., Dierks, J., Voget-Kleschin, L. (Hrsg.): *Handbuch Umweltethik*. Stuttgart: Metzler, S. 353–360.
- Notaro, N. (2016): Financing Natura 2000: Emerging Conclusions of the Fitnesscheck, Perspectives for the Future. Vortrag, International Workshop: Nature Conservation and EU Financing – Challenges, Best Practices and Options, 10.10.2016, Bratislava.
- Oppermann, R., Fried, A., Lepp, N., Lepp, T., Lakner, S. (2016): Fit, fair und nachhaltig. Vorschläge für eine neue EU-Agrarpolitik. Eine Studie im Auftrag des NABU-Bundesverbands. Mannheim, Göttingen: Institut für Agrarökologie und Biodiversität, Ingenieurbüro für Naturschutz und Agrarökonomie. <https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/landwirtschaft/agrarreform/161104-studie-neueuagrarpolitik-langfassung.pdf> (13.03.2017).
- Pe'er, G., Zinngrebe, Y., Hauck, J., Schindler, S., Dittrich, A., Zingg, S., Tschantke, T., Oppermann, R., Sutcliffe, L. M. E., Sirami, C., Schmidt, J., Hoyer, C., Schleyer, C., Lakner, S. (2016): Adding Some Green to the Greening: Improving the EU's Ecological Focus Areas for Biodiversity and Farmers. *Conservation Letters*. First Published Online. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/conl.12333/epdf> (15.02.2017).
- Pe'er, G., Dicks, L. V., Visconti, P., Arlettaz, R., Báldi, A., Benton, T. G., Collins, S., Dieterich, M., Gregory, R. D., Hartig, F., Henle, K., Hobson, P. R., Kleijn, D., Neumann, R. K., Robijns, T., Schmidt, J., Shwartz, A., Sutherland, W. J., Turbé, A., Wulf, F., Scott, A. V. (2014): EU agricultural reform fails on biodiversity. *Science* 344 (6188), S. 1090–1092.
- Pechan, B. (2016): Probleme für den Naturschutz in der Agrarfinanzierung – Hilft ein eigenes Finanzierungsinstrument für den Naturschutz? Vortrag, 33. Deutscher Naturschutztag, 15.09.2016, Magdeburg.
- Rat der Europäischen Union (2015): Outcome of the Council Meeting. 3441st Council meeting. Environment. Brussels, 16 December 2015. Brüssel: Rat der Europäischen Union.
- Robinet, K. (2016): Closing remarks. ENCA Seminar: „Greening of CAP Pillar 1 Payments – can it be done better and simpler?“. Brüssel: ENCA.
- Rockström, J., Klum, M. (2016): *Big World, Small Planet*. Berlin: Ullstein.
- Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å., Chapin, F. S., Lambin, E. F., Lenton, T. M., Scheffer, M., Folke, C., Schellnhuber, H. J., Nykvist, B., Wit, C. A. de, Hughes, T., Leeuw, S. van der, Rodhe, H., Sörlin, S., Snyder, P. K., Costanza, R., Svedin, U., Falkenmark, M., Karlberg, L., Corell, R. W., Fabry, V. J., Hansen, J., Walker, B., Liverman, D., Richardson, K., Crutzen, P. J., Foley, J. A. (2009): A safe operating space for humanity. *Nature* 461 (7263), S. 472–475.
- Russi, D., Marguea, H., Oppermann, R., Keenleyside, C. (2016): Result-based agri-environment measures: Market-based instruments, incentives or rewards? The case of Baden-Württemberg. *Land Use Policy* 54, S. 69–77.
- Sächsischer Rechnungshof (2015): *Wir prüfen für Sachsen. Unabhängig, kompetent, nachhaltig. Jahresbericht 2015*. Leipzig: Sächsischer Rechnungshof. http://www.rechnungshof.sachsen.de/JB2015-Band_I.pdf (15.02.2017).
- SMUL Sachsen (Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft) (2015): *Neuausrichtung*

- der ELER-Förderung nach 2020 (ELER-RESET). Dresden: SMUL. https://www.smul.sachsen.de/foerderung/download/NeuausrichtungderELER-Foerderungnach2020_ELER-RESET.pdf (15.02.2017).
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2016a): Stellungnahme des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU) zur Konsultation der Bundesregierung zur Neuauflage der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Berlin: SRU. http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/06_Hintergrundinformationen/2016_2020/2016_08_Stellungnahme_Nachhaltigkeitsstrategie.pdf?__blob=publicationFile (27.09.2016).
- SRU (2016b): Umweltgutachten 2016. Impulse für eine integrative Umweltpolitik. Berlin: Erich Schmidt.
- SRU (2015): Stickstoff: Lösungsstrategien für ein drängendes Umweltproblem. Sondergutachten. Berlin: Erich Schmidt.
- SRU (2013a): Den Strommarkt der Zukunft gestalten. Sondergutachten. Berlin: Erich Schmidt.
- SRU (2013b): Die Reform der europäischen Agrarpolitik: Chancen für eine Neuausrichtung nutzen. Berlin: SRU. Kommentar zur Umweltpolitik 11.
- SRU (2012): Umweltgutachten 2012. Verantwortung in einer begrenzten Welt. Berlin: Erich Schmidt.
- SRU (2009): Für eine zeitgemäße Gemeinsame Agrarpolitik (GAP). Berlin: SRU. Stellungnahme 14.
- SRU (2007): Umweltverwaltungen unter Reformdruck. Herausforderungen, Strategien, Perspektiven. Sondergutachten. Berlin: Erich Schmidt.
- SRU (2002): Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes. Sondergutachten. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- SRU (2000): Umweltgutachten 2000. Schritte ins nächste Jahrtausend. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- TEEB (2010): Die Ökonomie von Ökosystemen und Biodiversität: Die ökonomische Bedeutung der Natur in Entscheidungsprozesse integrieren. Ansatz, Schlussfolgerungen und Empfehlungen von TEEB. Eine Synthese. Münster: Landwirtschaftsverlag.
- Tittensor, D. P., Walpole, M., Hill, S. L. L., Boyce, D. G., Britten, G. L., Burgess, N. D., Butchart, S. H. M., Leadley, P. W., Regan, E. C., Alkemade, R., Baumung, R., Bellard, C., Bouwman, L., Bowles-Newark, N. J., Chenery, A. M., Cheung, W. W. L., Christensen, V., Cooper, H. D., Crowther, A. R., Dixon, M. J. R., Galli, A., Gaveau, V., Gregory, R. D., Gutierrez, N. L., Hirsch, T. L., Höft, R., Januchowski-Hartley, S. R., Karmann, M., Krug, C. B., Leverington, F. J., Loh, J., Lojenga, R. K., Malsch, K., Marques, A., Morgan, D. H. W., Mumby, P. J., Newbold, T., Noonan-Mooney, K., Pagad, S. N., Parks, B. C., Pereira, H. M., Robertson, T., Rondinini, C., Santini, L., Scharlemann, J. P. W., Schindler, S., Sumaila, U. R., Teh, L. S. L., Kolck, J. van, Visconti, P., Ye, Y. (2014): A mid-term analysis of progress toward international biodiversity targets. *Science* 346 (6206), S. 241–244.
- Trinomics (2016): Supporting the Implementation of Green Infrastructure. Final Report. Brüssel: Europäische Kommission. http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/green_infrastructures/GI%20Final%20Report.pdf (15.02.2017).
- Volkery, A. (2008): Naturschutzpolitik in den Bundesländern. In: Hildebrandt, A., Wolf, F. (Hrsg.): Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 257–273.
- Wüstemann, H., Meyerhoff, J., Rühs, M., Schäfer, A., Hartje, V. (2014): Financial costs and benefits of a program of measures to implement a National Strategy on Biological Diversity in Germany. *Land Use Policy* 36, S. 307–318.

Sachverständigenrat für Umweltfragen

Geschäftsstelle:
Luisenstraße 46
10117 Berlin
Telefon: 030 / 26 36 96 - 0
E-Mail: info@umweltrat.de
www.umweltrat.de

Wissenschaftlicher Beirat für Waldpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

Geschäftsführung:
Referat 531
11055 Berlin
Telefon: 030 / 18 529 - 3216
E-Mail: 531@bmel.bund.de
[www.bmel.de/DE/Ministerium/Organisation/Beiraete
/_Texte/WaldpolitikOrganisation.html](http://www.bmel.de/DE/Ministerium/Organisation/Beiraete/_Texte/WaldpolitikOrganisation.html)

Diese Stellungnahme ist auf der SRU-Website abrufbar
oder über die Geschäftsstelle des SRU zu beziehen.