

Grobabschätzung der Kosten der Durchführung von Artikel 4 Wiederherstellungsverordnung bis 2030 mit Hinweisen zu Finanzierungsinstrumenten auf EU- und Bundesebene

Positionspapier

der LANA-Expertengruppe „Naturschutzfinanzierung und Agrarreform“

im Auftrag der Bund/Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANA)

1. Anlass

Die EU-Verordnung über die Wiederherstellung der Natur¹ vom 24. Juni 2024, nachfolgend Wiederherstellungsverordnung (W-VO), ist am 18. August 2024 in Kraft getreten. Ihre Verabschiedung folgt dem „EU-Plan zur Wiederherstellung der Natur“ aus der EU-Biodiversitätsstrategie 2030. Die W-VO soll zur langfristigen und nachhaltigen Erholung widerstandsfähiger Ökosysteme, zum Klimaschutz, zur Klimaanpassung und Landdegradationsneutralität, zur Ernährungssicherheit und zur Erfüllung internationaler Verpflichtungen der EU beitragen.

Übergeordnetes Ziel der Verordnung ist es, bis zum Jahr 2030 auf 20 % der Land- und Meeresflächen der EU Wiederherstellungsmaßnahmen einzuleiten und bis zum Jahr 2050 alle sanierungsbedürftigen Ökosysteme abzudecken. Um dies zu erreichen, enthält die Verordnung zum Teil quantitative Ziele zur Verbesserung des Zustands, die Wiederherstellung und den Schutz von Lebensraumtypen und Arten nach der FFH-² und der Vogelschutzrichtlinie³, von Meeresökosystemen, Flüssen und Auen, von Bestäubern, landwirtschaftlichen, forstwirtschaftlichen sowie städtischen Ökosystemen.

Sie geht damit weit über bereits bestehende rechtlich verankerte Naturschutzvorgaben der EU hinaus. Die in der Verordnung gesetzten Fristen sind zudem eng bemessen: Innerhalb von nur zwei Jahren müssen die Mitgliedstaaten der Europäischen Kommission (KOM) einen ersten Entwurf für ihren nationalen Wiederherstellungsplan mit detaillierten Informationen zum Zustand, Monitoring und zu bereits erfolgten und geplanten Wiederherstellungsmaßnahmen hinsichtlich der von der Verordnung umfassten Ökosysteme liefern.

Die Durchführung der Verordnung wird folglich arbeits- und zeitintensiv. Sie wird darüber

¹ Verordnung (EU) 2024/1991 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2024 über die Wiederherstellung der Natur und zur Änderung der Verordnung (EU) 2022/869.

² Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen.

³ Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten.

hinaus aber vor allem die Aufbringung zusätzlicher finanzieller Ressourcen in erheblichem Umfang notwendig machen.

Auf der 130. LANA-Sitzung vom 24. bis 25. September 2024 wurde daher der Beschluss gefasst, die beim LANA-Ausschuss „Grundsatzfragen und Natura 2000“ angesiedelte Expertengruppe „Naturschutzfinanzierung und Agrarreform“ zu beauftragen, gemeinsam mit dem Bund eine erste grobe Abschätzung der für die Durchführung der Verordnung anfallenden Kosten im Bereich des Naturschutzes vorzunehmen, somit Finanzierungserfordernisse aufzuzeigen, aber auch Hinweise auf Finanzierungsmöglichkeiten auf EU- und Bundesebene zu geben.

Auf Basis der vorgenommenen Analyse der Finanzierungsinstrumente werden darüber hinaus einige wenige Hinweise zur Positionierung der LANA in Bezug auf die Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2027 gegeben. Damit wird der Beschlussfassung zum Bericht des Bundes (TOP 3.2) der 130. LANA-Sitzung entsprochen. Angesichts dessen, dass die hier zu führende Diskussion noch ganz am Anfang ist, können derzeit jedoch nur wenige, in die Darstellung der Finanzierungsmöglichkeiten eher indirekt einfließende Aussagen getroffen werden.

Nach Artikel 21 Absatz 7 W-VO wird auch die KOM bis zum 19. August 2025 dem Europäischen Parlament (EP) und dem Rat in Absprache mit den Mitgliedstaaten einen Bericht vorlegen, in dem die Frage der Finanzierung der W-VO-Durchführung thematisiert werden wird. Er soll Folgendes enthalten:

- einen Überblick über die auf EU-Ebene für die Durchführung der Verordnung zur Verfügung stehenden Finanzmittel;
- eine Bewertung des Finanzierungsbedarfs für die Durchführung der Artikel 4 bis 13 W-VO und zur Verwirklichung des Ziels gemäß Artikel 1 Absatz 2 W-VO;
- eine Analyse, um etwaige Finanzierungslücken bei der Umsetzung der in dieser Verordnung festgelegten Verpflichtungen festzustellen;
- falls angemessen, Vorschläge für angemessene Maßnahmen, einschließlich finanzieller Maßnahmen zur Behebung der ermittelten Lücken, etwa die Bereitstellung spezifischer Mittel, ohne den Vorrechten der beiden gesetzgebenden Organe (EP und Rat) in Bezug auf die Annahme des Mehrjährigen Finanzrahmens für die Zeit nach 2027 vorzugreifen.

Dem o. g. Bericht der KOM greifen insofern die folgenden Ausführungen dieses Positionspapiers speziell für die Erfordernisse in Deutschland vor, um angesichts des engen Zeitplans bereits jetzt im für die Durchführung der W-VO wesentlichen Bereich der Finanzierung erste vorläufige Einschätzungen, Wertungen und Impulse für die Diskussionen auf EU- und Bundesebene geben zu können.

Die Kostenschätzung sowie die Auslotung einschlägiger Finanzierungsmöglichkeiten fokussiert auf die **Durchführung von Artikel 4 W-VO**, da hier an Land der Schwerpunkt der Arbeit der Naturschutzverwaltungen liegt. Zwar ist auch Artikel 5 W-VO für die Naturschutzverwaltungen der Küstenländer und den Bund relevant. Allerdings bestehen für

Wiederherstellungsmaßnahmen nach Artikel 5 W-VO bisher keine Vorerfahrungen, die für eine Grobabschätzung der Kosten genutzt werden können. Daher wird im Rahmen der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Nord- und Ostsee (BLANO) eine eigene Methode erarbeitet, die eine Präzisierung der Kostenschätzung – auch in Bezug auf die Küstenökosysteme (vgl. hierzu die Ausführungen in Anlage 1) – ermöglicht. Für die Meeresökosysteme wird allein aufgrund der Größe der relevanten Gebiete von einem Mittelbedarf von mindestens 550 Mio. Euro pro Jahr ausgegangen. Zur Vervollständigung der Positionen um Wiederherstellungsmaßnahmen in Küstenökosystemen nach Artikel 4 W-VO werden in diesem Papier insofern vorläufig die Werte aus der Kostenschätzung 2016 eingesetzt.

Die Durchführung der W-VO bedarf neben einer ressortübergreifenden Zusammenarbeit insgesamt weit mehr Mittel, da auch andere Artikel ambitionierte Ziele vorgeben, deren Erreichung ebenfalls nur mit großen finanziellen Anstrengungen möglich ist. Dies wird in diesem Papier jedoch mit Blick auf das der Expertengruppe konkret erteilte Mandat nicht behandelt.

Das vorgelegte Positionspapier enthält zwei Anlagen mit folgenden Hintergrundinformationen:

- Anlage 1: Detaillierte Kostenschätzung zur Durchführung von Artikel 4 W-VO bis 2030
- Anlage 2: Bewertung der bestehenden Finanzierungsinstrumente auf EU- und Bundesebene in Bezug auf die Durchführung von Artikel 4 W-VO in Deutschland

2. Schätzung der Kosten zur Durchführung von Artikel 4 W-VO: Vorgehensweise und Ergebnisse

Der finanzielle Bedarf zur Umsetzung der FFH- und der Vogelschutz-Richtlinie in Deutschland wurde erstmalig 2003 geschätzt und im Prioritären Aktionsrahmen für Natura 2000 (PAF) 2013 um die Kosten des Bundes (v. a. zur Umsetzung von Natura 2000 in der ausschließlichen Wirtschaftszone) fortgeschrieben. Auf dieser Basis erfolgte 2016 eine Bewertung der LANA-Expertengruppe „Naturschutzfinanzierung und Agrarreform“ in Bezug auf die Wirksamkeit der bisherigen Finanzierung sowie eine aktualisierte Kostenkalkulation, die in den PAF 2019 einging.

Die Kostenkalkulation der LANA-Expertengruppe aus 2016 diene als methodische Grundlage für die Ermittlung des Finanzbedarfs zur Durchführung von Artikel 4 W-VO. Sie wurde hinsichtlich der besonderen Erfordernisse und Maßgaben der W-VO weiterentwickelt; dies beinhaltet auch die zugrunde gelegten Annahmen, so dass die in die beiden Papiere eingeflossenen Kalkulationsgrundlagen nicht unmittelbar vergleichbar sind.

Insgesamt ergibt sich für die Durchführung von Artikel 4 W-VO – grob geschätzt – für Deutschland ein **Finanzbedarf von gut 1,7 Mrd. Euro/Jahr**, der zusammengefasst in nachstehender Tabelle dargestellt ist.

Aus Sicht des Bundes könnte der tatsächlich ausgelöste Finanzbedarf für die Durchführung von Artikel 4 W-VO höher ausfallen als der in diesem Positionspapier lediglich grob und näherungsweise geschätzte Finanzbedarf, da die Erstellung des nationalen Wiederherstellungsplans auch kostenrelevante Aspekte einschließt, die gegenwärtig noch nicht bzw. nur mit erheblichen Unsicherheiten betrachtet werden können. Eine verlässlichere Kostenkalkulation wird erst im Zuge der weiteren Erarbeitung des nationalen Wiederherstellungsplans bzw. nach dessen Fertigstellung möglich sein.,

Maßnahme	Summe [Euro] pro Jahr (gerundet)
Maßnahmen im Offenland	970 Mio.
Maßnahmen im Wald	120 Mio.
Maßnahmen in Küstenökosystemen	50 Mio.
Maßnahmen in Süßwasserökosystemen	90 Mio.
Ausgleichszahlungen für Artenschutzmaßnahmen	60 Mio.
Spezielle Artenschutzmaßnahmen	100 Mio.
Gemeinkosten	350 Mio.
Summe	1.740 Mio.

3. Bewertung der bestehenden Finanzierungsinstrumente auf EU- und Bundesebene in Bezug auf die Durchführung von Artikel 4 W-VO in Deutschland

In Bezug auf die benötigten Mittel zur Erreichung der Ziele gemäß Wiederherstellungsverordnung verweist die EU-Kommission in der Begründung zum Verordnungsentwurf auf die Möglichkeiten der Inanspruchnahme von EU-Mitteln, von nationalen Mitteln und auf die Erschließung privater Quellen.

Wie schon bei der Finanzierung von Natura 2000 wurde **kein eigenständiges EU-Finanzierungsinstrument für die Durchführung der W-VO** geschaffen, und die in der Begründung genannten Finanzierungsquellen werden nach Art und Umfang nicht näher konkretisiert. Die derzeitige Finanzierung von Natura 2000 entspricht dem sogenannten Integrationsprinzip, wonach es – abgesehen von LIFE – kein eigenständiges EU-Finanzierungsinstrument zur Umsetzung gibt, der Finanzbedarf vielmehr überwiegend durch Nutzung der bestehenden Fonds für andere EU-Politikbereiche gedeckt werden soll. Auch in der Folgenabschätzung⁴ zur W-VO wird nur darauf verwiesen, „dass ein bedeutender Teil der bis 2026 für die biologische Vielfalt vorgesehenen 10 % des [Mehrjährigen Finanzrahmens] MFR dazu verwendet werden kann, die Mitgliedstaaten zu unterstützen“.

Allein das LIFE-Teilprogramm „Naturschutz und Biodiversität“ (**LIFE-NAT**) ist hierfür ge-

⁴ Vgl. Begleitunterlage zum Vorschlag für eine Verordnung des EU Parlamentes und Rates über die Wiederherstellung der Natur (SWD(2022) 168 final).

zielt einsetzbar, allerdings kann es aufgrund seines Projektbezugs nicht in die Fläche wirken und ist zudem – selbst mit diesem begrenzten Fokus – bereits jetzt stark unterfinanziert. Hinzu kommt, dass die zur Verfügung stehenden Mittel im EU-LIFE Programm 2021 bis 2024 nicht als entsprechende Mittelzuweisungen auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt werden. Damit stehen die deutschen Antragstellenden im Wettbewerb mit denen anderer Mitgliedstaaten um die sehr begrenzten Mittel.

Die Nutzung aller anderen Fonds und Programme bzw. deren Programmplanung liegt in Deutschland nicht in der Federführung der Umweltseite, sondern durchgehend anderer Ressorts von Bund und Ländern (Landwirtschaft, Fischerei, Wirtschaft, Soziales) und unterliegt damit grundsätzlich auch anderen fachlichen Schwerpunkten und daraus resultierenden Fördervorgaben. Hier können zusammenfassend folgende Aussagen getroffen werden (Details sind Anlage 2 zu entnehmen):

Öko-Regelungen als neues Umweltinstrument der 1. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und die in der GAP verankerten Konditionalitäts-Anforderungen haben insgesamt einen positiven Einfluss auf den allgemeinen Zustand der Biodiversität in der Agrarlandschaft. Sie leisten jedoch bisher nur einen unterstützenden Beitrag für den Erhalt, die Verbesserung oder die Wiederherstellung von Lebensräumen und Arten der Natura 2000-Richtlinien bzw. gemäß Artikel 4 W-VO. Sie sind zu undifferenziert, um den spezifischen regionalen und lokalen Ansprüchen von seltenen und gefährdeten Lebensräumen und Arten Rechnung zu tragen. In Abhängigkeit von Standorteigenschaften und agrarstrukturellen Voraussetzungen können sie sich teilweise sogar kontraproduktiv auswirken.

Maßnahmen der 2. Säule der GAP (Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums - **ELER**) tragen ungeachtet des auch hier nach wie vor bestehenden Optimierungsbedarfs dagegen in erheblichem Maße zur Finanzierung des Naturschutzes in den Ländern bei. Sie stellen das wichtigste (Ko-)Finanzierungsinstrument des Naturschutzes in Deutschland dar, obwohl nur ein kleinerer Teil der Mittel für Naturschutzmaßnahmen im engeren Sinne verwendet wird. Der ELER ist insofern prinzipiell auch für die Durchführung von Artikel 4 W-VO geeignet, allerdings reichen die bisher für Naturschutzzwecke aufgewendeten Mittel nicht aus.

Die **anderen Strukturfonds** wurden zwar in der aktuellen Förderperiode für die (potenzielle) Umsetzung von Wiederherstellungsmaßen i. w. S. geöffnet und die Förderung von Biodiversitätsmaßnahmen durch die Mainstreaming-Quote zumindest formal gestärkt; faktisch werden sie aber – wenn überhaupt – nicht gezielt genug genutzt.

Private Finanzquellen im Sinne der von der KOM neu ins Spiel gebrachten *nature credits* sind nach Einschätzung der LANA-Expertengruppe bislang nicht geeignet, um die Bereitstellung öffentlicher Güter in der notwendigen Art und Weise zu gewährleisten. Ob sie dazu perspektivisch in der Lage sein können, ist derzeit nicht absehbar; zu befürchten ist aber, dass sie den Trend befördern könnten, insbesondere die GAP aus ihrer auch naturschutzpolitischen Verantwortung zu entlassen, ohne eine echte Finanzierungsalternative zu bieten.

Zur Unterstützung der Länder bei der Durchführung von Artikel 4 W-VO stellt **national die Gemeinschaftsaufgabe zur Förderung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)** ein grundsätzlich geeignetes Finanzierungsinstrument dar, zumal hinsichtlich der sehr offen angelegten naturschutzrelevanten Fördergrundsätze den Ländern größtmögliche Flexibilität geboten wird, den regionalen Anforderungen entsprechend agieren zu können. Allerdings sind auch in der GAK Naturschutzbelange finanziell nicht ausreichend adressiert. Zudem bedürfte es einiger Verbesserungen, um die GAK umfassender zur Unterstützung der Länder nutzen zu können.

Bei entsprechender Weiterentwicklung könnte auch das **Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK)** einen stärkeren Beitrag zur Umsetzung der Ziele der W-VO, und auch konkret zur Durchführung von Artikel 4, leisten. Derzeit werden zumindest hinsichtlich Artikel 4 W-VO wesentliche Lebensräume und Arten nicht durch das Förderspektrum abgedeckt. Zudem werden die in den Richtlinien bereits enthaltenen Lebensräume nicht spezifisch genug adressiert.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass unabhängig von der Art und Eignung der jeweiligen Finanzinstrumente für die Durchführung von Artikel 4 W-VO **erheblich mehr Mittel als bisher** erforderlich sind: Um die Planung und Umsetzung investiver Wiederherstellungsmaßnahmen, die (anschließende) entsprechende Pflege und Bewirtschaftung der relevanten Flächen durch Flächennutzende sowie Aktivitäten zur Erhöhung der Akzeptanz von Natura 2000 realisieren zu können. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Akzeptanz bei Landnutzenden ganz zentral davon abhängt, dass die ihnen entstehenden Ertragseinbußen mindestens ausgeglichen werden; besser wäre es, ihnen eine echte und damit einkommenswirksame naturschutzbezogene Alternative zu bieten.

Ein eigenes EU-Finanzierungsinstrument zur Umsetzung nicht nur der FFH- und der Vogelschutz-Richtlinie, sondern auch der EU-Biodiversitätsstrategie 2030 mit der darin vorgezeichneten W-VO in der Programmverantwortung und -umsetzung durch die jeweiligen Umweltressorts würde es zwar ermöglichen, alle erforderlichen Maßnahmen zu bündeln und bezüglich der Fördergegenstände, -voraussetzungen, -kulissen, Projektauswahlkriterien, der Prämienkalkulation einschließlich der jeweiligen beihilferechtlichen Regelungen und der Kontrollvorgaben gezielter auf Naturschutzerfordernisse auszurichten. Allerdings stellen der mit den notwendigen Vorarbeiten (u. a. zur Abgrenzung zu bestehenden Förderinstrumenten) und insbesondere dem Aufbau administrativer Umsetzungsstrukturen einhergehende Zeitverlust, aber auch die derzeit als kaum wahrscheinlich einzustufenden politischen Realisierungschancen nicht nur einen erheblichen Nachteil, sondern auch ein kaum überschaubares Risiko für die Durchführung der naturschutzbezogenen Aspekte der W-VO dar.

Entscheidend ist vielmehr, dass EU-seitig eine deutliche Verbesserung der finanziellen Untersetzung der „eigenen“ EU-Naturschutzpolitik erreicht, d. h. eine dem tatsächlichen Bedarf entsprechende verbindliche Mittelbereitstellung („Earmarking“) in den jeweiligen Fonds mit geeigneter Aufgabenteilung vorgegeben wird. Aller-

dings darf ein solches Earmarking dann nicht – wie bisher – durch eine KOM-seitig vorgenommene *ex ante*-Zuordnung fachlich abwegiger Interventionskategorien im Rahmen des „Biodiversitätstrackings“ faktisch unterwandert werden.

Vorrangig bedeutet dies, dass gerade mit Blick auf komplexere Maßnahmen, die spezifisch auf den Erhalt, die Verbesserung und die Wiederherstellung von Lebensräumen und Arten der Natura 2000-Richtlinien bzw. von Artikel 4 W-VO abzielen und daher auch regionalspezifisch ausgestaltet bzw. auf regionale Fachkulissen fokussiert werden sollten, eine Erhöhung des – stärker fachspezifisch auszurichtenden – Earmarkings im ELER notwendig ist. Daneben sollte EU-rechtlich ein höchstmögliches Maß an regionalspezifischer Flexibilität zugelassen werden, um zielgerichteter den jeweils regional sehr unterschiedlichen Anforderungen begegnen zu können. Deshalb sollten künftig auch Beratung und Begleitung Bestandteil gerade komplexer Fördermaßnahmen sein.

Mit Blick auf größere Kohärenz und zielführende Arbeitsteilung der Förderung sollte ein entsprechendes **Earmarking auch in anderen Fonds**, insbesondere in den einschlägigen Strukturfonds, vorgesehen und auf diejenigen Bereiche ausgerichtet werden, die über den ELER entweder räumlich durch seine Beschränkung auf den ländlichen Raum oder fachlich nicht oder nur unzureichend abgedeckt werden. Darüber hinaus ist eine erhebliche Aufstockung von LIFE-NAT sowie eine Länderquote für die Mitgliedstaaten erforderlich, um zumindest alle als förderwürdig eingestuften großen Leuchtturm-Projekte tatsächlich finanzieren zu können.

Auch von **Bundesseite** erscheint im Rahmen der einschlägigen verfassungsrechtlichen Vorgaben aus Sicht der Naturschutzverwaltungen der Länder eine Verbesserung der finanziellen Unterstützung der Länder bei der Wahrnehmung ihrer naturschutzbezogenen Aufgaben notwendig, damit diese den mit der W-VO einhergehenden Anforderungen gerecht werden können.

Die LANA-Expertengruppe empfiehlt, kurzfristig die GAK entsprechend zu optimieren. Dabei ist ein naturschutzbezogenes „**Earmarking**“ im **GAK-Rahmenplan erforderlich**. Insofern sollte die bereits im Beschluss der 99. Umweltministerkonferenz (UMK) vorgeschlagene Bündelung aller Naturschutzmaßnahmen in einem eigenen Förderbereich für den Naturschutz in der Zuständigkeit der Umweltressorts von Bund und Ländern weiterverfolgt werden. Dabei ist eine am Bedarf orientierte Mittelausstattung in einem eigenen Fördertitel (nach dem Vorbild des präventiven Hochwasserschutzes und des Küstenschutzes) anzustreben.

Eine **Erhöhung des Bundesanteils bei der GAK-Finanzierung von Naturschutzmaßnahmen auf 80 %** kann zudem dazu beitragen, die Finanzierung prioritär notwendiger Maßnahmen und Flächen auch in finanzschwachen Ländern zu gewährleisten. Durch ein höheres Maß an Verpflichtungsermächtigungen könnte zudem die **Mehrjährigkeit von Maßnahmen besser abgesichert** werden. Um die verwaltungstechnischen Aufgaben von Monitoring und Berichterstattung sowie die Begleitung der Maßnahmenumsetzung (z. B. erforderliche Genehmigungen, Öffentlichkeitsarbeit/Kommunikation) abzudecken,

wird darüber hinaus die Finanzierung von Personalstellen in den Ländern unerlässlich sein. Dies könnte z. B. über die Einführung einer technischen Hilfe in der GAK erreicht werden.

Schließlich sollten mögliche Synergieeffekte von Maßnahmen des Natürlichen Klimaschutzes und den Zielen des Biodiversitätsschutzes gemäß W-VO im **ANK** besser genutzt werden. Die fachlichen Anforderungen gemäß W-VO sowie der Umsetzung der Natura 2000-Richtlinien sollten daher bei der Weiterentwicklung des ANK entsprechend konkreter berücksichtigt und die Umsetzung verstärkt über die Länder ermöglicht werden.

Langfristig sollten auf der Grundlage des Beschlusses der 103. UMK weitere Schritte zur Konzeption und politischen Umsetzung einer **Gemeinschaftsaufgabe für Naturschutz** unternommen werden. Mit dem durch das Bundesumweltministerium beauftragten und im Juli 2024 vorgelegten Rechtsgutachten über die Schaffung einer neuen Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe zur Finanzierung von Maßnahmen der Klimaanpassung und des Naturschutzes (Kaufholdt & Heitzer 2024) wurde klargestellt, dass eine solche Gemeinschaftsaufgabe verfassungsrechtlich möglich und dass Naturschutz eine hinreichend eng umgrenzte und dabei für die „Gesamtheit bedeutsame Materie“ (ebd.: S. 19) ist, die eine solche Gemeinschaftsaufgabe rechtfertigt.

4. Erforderliche Schritte sind somit:

- Ein naturschutzbezogenes Earmarking zur Durchführung der W-VO und Umsetzung anderer EU-Naturschutzvorgaben im ELER und EFRE. Beide **Fonds stellen entsprechend des erforderlichen Bedarfs die Mittel zur Verfügung**. Dazu ist es notwendig, dass ein erheblicher Teil der Mittel zur Durchführung der W-VO von der EU übernommen wird.
- Die Bewirtschaftung von Offenland ist die finanziell bedeutendste Maßnahme zur Umsetzung von Artikel 4 W-VO. Um diese für Bewirtschaftende attraktiver zu machen, ist die Einführung einer „**Anreiz- oder Gewinnkomponente**“ bei der Prämienkalkulation zu ermöglichen. Dies gilt im Übrigen auch für die Unterstützung einer naturschutzorientierten Ausrichtung von teich- und forstwirtschaftlichen Betrieben. Dies ist notwendig, um die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den für die Durchführung der W-VO essentiell wichtigen Betrieben zu stärken.
- **Signifikante Erhöhung des Budgets von LIFE-NAT** zur Finanzierung von Leuchtturmprojekten zur Durchführung der W-VO, dazu **Festlegung von Mittelzuweisungen an die Mitgliedstaaten** (nationale Allokation), um in allen Mitgliedstaaten beispielgebende Wiederherstellungsprojekte tatsächlich umsetzen zu können.
- Bündelung der naturschutzbezogenen Maßnahmen, insbesondere zur Umsetzung der Natura 2000-Richtlinien und der W-VO, in einem **eigenen Förderbereich im GAK-Rahmenplan** mit verbindlich zugeteiltem, am Bedarf orientierten Budget sowie

einem erhöhten Bundesanteil von 80 %.

- **Weiterentwicklung des ANK** in Bezug auf die Integration von Inhalten der W-VO und verstärkte Integration flächenbezogener Maßnahmen in die GAK bei möglichst weitgehender Nutzung von Synergien zwischen dem natürlichen Klimaschutz und dem Erhalt und der Wiederherstellung von Lebensräumen und Arten.
- Einleitung der erforderlichen Schritte zur konzeptionellen Entwicklung und verfassungsrechtlichen Verankerung einer **Gemeinschaftsaufgabe „Klimaanpassung und Naturschutz“**.

Anlage 1: Detaillierte Kostenschätzung zur Durchführung von Artikel 4 W-VO bis 2030

N r.	Maßnahme	Beschreibung	Herleitung	Einheit (z. B. Fläche [ha] in DE)	Laufende Kosten pro Jahr * ha	Investive Kosten pro Jahr	Summe [Euro] pro Jahr (gerundet)
1	FFH-LRT Offenland innerhalb und außerhalb von Natura 2000-Gebieten (Art. 4 (1) W-VO)	1a) Bestandssicherung, alle LRT, unabhängig vom Erhaltungszustand A, B, C (pflerelevant) <i>innerhalb</i> der Gebiete	FFH-Bericht, Stand 2019	252.316 ha	600€/ha*a	-	151 Mio.
		1b) Bestandssicherung, alle LRT, unabhängig vom Erhaltungszustand A, B, C (pflerelevant) <i>außerhalb</i> der Gebiete	FFH-Bericht, Stand 2019	140.766 ha	600€/ha*a	-	85 Mio.
		1c) Verbesserungen Erhaltungszustand C – Investive Maßnahmen <i>innerhalb</i> und <i>außerhalb</i> von Natura 2000 – Gebieten	FFH-Bericht Stand 2019, Maßnahmenenergierung auf 30% der Gesamtflächen im Erhaltungszustand C (Gesamtfläche 96.944 ha)	29.083 ha - jährlich werden auf einem Fünftel dieser Flächen Maßnahmen umgesetzt = 5.816 ha	-	15.000 € pro ha auf der jeweiligen Maßnahmenfläche	87 Mio.
2	zu LRT entwicklungsfähiges Offenland (günstige Gesamtfläche) (Art. 4 (4) W-VO)	2a) Pflege neu etablierter Flächen	Angabe der Länder	20.000 ha (diese Zahl wird erst nach Schaffung der Flächen, d.h. 2030 vollständig erreicht werden)	800 €/ha*a	-	16 Mio.
		2b) Neuetablierung - Investive Maßnahmen (Art. 4 (4) W-VO)	Angabe der Länder	20.000 ha, jährlich werden auf einem Fünftel dieser Flächen Maßnahmen umgesetzt = 4.000 ha	-	45.000 € pro ha auf der jeweiligen Maßnahmenfläche *Annahme:	180 Mio.
3	Pufferflächen / Vernetzung (Art. 4 (1) + (4) W-VO)	Flächen um LRT-Flächen	Pauschal 50 % der LRT (innerhalb + außerhalb von N2000-Gebieten sowie der Flächen nach Ziff. 2) als Pufferfläche	206.541 ha	600€/ha*a	-	124 Mio.

N r.	Maßnahme	Beschreibung	Herleitung	Einheit (z. B. Fläche [ha] in DE)	Laufende Kosten pro Jahr * ha	Investive Kosten pro Jahr	Summe [Euro] pro Jahr (gerundet)
4	Schutz von Offenlandvogelarten (Art. 4 (7) W-VO)	4a) Pflege der Flächen	Fläche: 50% der Grünlandfläche in VS-Gebieten	360.000 ha	600€/ha*a	-	216 Mio.
		4b) Investive Maßnahmen (Anlage Blänken, Etablierung Weidesysteme, Entbuschungen, ...)		Umsetzung von Maßnahmen jährlich auf 2 % der Fläche von 4a bis 2030; d.h. auf 7.200 ha/a	-	15.000 € pro ha auf der jeweiligen Maßnahmenfläche	108 Mio.
5	Privat- und Kommunalwald (Art. 4 (1) + (4) W-VO)	alle Wald-LRT	LRT-Fläche nach FFH-Bericht 2019 (Gesamtfläche 1.826.459 ha), Anteil P. u. K-Wald nach wiss. Literatur	1.217.639 ha	80 €/ha*a (Zahlen aus dem PAF verwendet)	investive Maßnahmen in den 80 €/ha*a enthalten	97 Mio.
6	Staatswald (Art. 4 (1) + (4) W-VO)	alle Wald-LRT	LRT-Fläche nach FFH-Bericht 2019 (Gesamtfläche 1.826.459 ha), Anteil Staatswald nach wiss. Literatur	608.820 ha	40 €/ha*a (Zahlen aus dem PAF verwendet)	investive Maßnahmen in den 40 €/ha*a enthalten	24 Mio.
7	Küstenökosysteme (Art.4 (1) + (4) W-VO)					PAF geht von 48,5 Mio. € nur für investive Maßnahmen aus	50 Mio.
8	Süßwasser-ökosysteme - Fließ- und Stillgewässer (Art.4 (1) + (4) W-VO)	spezifische Naturschutz-Maßnahmen über WRRL hinaus (exkl. Art. 9), z.B. für FFH-Anhangsarten bei Libellen und Muscheln sowie Fischen	FFH-Bericht 2019	Gesamtfläche von 247.477 ha	15 Mio. € wiederkehrende Kosten: Förderung naturverträglicher Teichbewirtschaftung	investive Maßnahmen werden mit 75 Mio. € kalkuliert	90 Mio.
9	Ausgleichszahlungen Artenschutz (Art. 4 (7) W-VO)	Prävention und Schäden u.a. Gänse, Wolf, Luchs, Biber	Umrechnung auf Bundesebene anhand der Kosten einzelner betroffener Länder sowie der bundesweiten Auswertung zum Wolf	-		Überwiegend investive Kosten, z.T. aber auch wiederkehrende Kosten inkludiert	60 Mio.
1	Spezielle	Kosten für Arten,	Erfahrungs-	-		überwiegend	100 Mio.

N r.	Maßnahme	Beschreibung	Herleitung	Einheit (z. B. Fläche [ha] in DE)	Laufende Kosten pro Jahr * ha	Investive Kosten pro Jahr	Summe [Euro] pro Jahr (ge- rundet)
0	Artenschutz- maßnahmen (Art. 4 (7) W-VO)	die nicht bereits über in vorherigen Zeilen bezifferte Kosten berücksich- tigt wurden	werte der Länder			investive Maßnahmen	
1 1	Gemeinkost en	Kommunikation und Öffentlich- keitsarbeit, Kennt- nisverbesserung (Art. 4 (9) W-VO), Vernetzung (Art. 4 (10) W-VO), Quali- tätsmanagement für Wiederherstel- lungsflächen (Art. 4 (11) W-VO), Erfassung, Pla- nung, Erfolgskon- trolle, Überwa- chung, Maßnah- men- und Flächen- dokumentation, Berichtspflichten	Aufwands- schätzun- gen, 25 % der Maß- nahmen- kosten (Ziff. 1-10)	-	-	-	347 Mio
	Summe						1.734 Mio.

Vorbemerkungen:

- Die Schätzung beruht zum Teil auf Daten aus dem FFH-Bericht 2019, da erst im Laufe des Jahres 2025 aktualisierte Daten aus dem FFH-Bericht 2025 vorliegen werden. Zu einigen Teilaspekten werden momentan lediglich Angaben der Länder, basierend auf dortigen Umsetzungserfahrungen, zugrunde gelegt, da das Verfahren zur inhaltlichen Erarbeitung des nationalen Wiederherstellungsplans gegenwärtig erst anläuft. Auch wird im Rahmen der Schätzung in einigen wenigen Fällen nicht zwischen laufenden und investiven Kosten differenziert. In Anbetracht dieser und weiterer Unsicherheiten könnte im Ergebnis der durch den nationalen Wiederherstellungsplan für die Durchführung von Artikel 4 W-VO tatsächlich ausgelöste Finanzbedarf niedriger oder höher ausfallen.
- Die Schätzung wurde unabhängig davon, wie die Zahlungen erfolgen bzw. aus welcher Quelle die notwendigen Ausgaben getätigt werden, vorgenommen.
- Die Schätzung erfolgte auf Grundlage der aktuellen rechtlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen (wie etwa der rechtlichen Ausgestaltung der GAP-Architektur oder der jeweiligen Marktpreise bzw. Inflationsrate).

Erläuterungen zu einzelnen Zeilen:

- **Nr. 1a) und 1b):** Gemittelt über alle Länder und die unterschiedlichen, jeweils erforderlichen Aktivitäten wird bei flächenbezogenen Maßnahmen von einem Kostenansatz von 600 €/ha*a ausgegangen, der sowohl für den Erhalt als auch die Optimierung von FFH-LRT erforderlich ist. Dieser Ansatz basiert auf den Vertragsnaturschutzmaßnahmen, die durchschnittlich auf diese Ausgabenhöhe kommen, bei einer erheblichen Spreizung der Ausgaben von ca. 200 €/ha*a bis deutlich über 1.000 €/ha*a. Auch bei den Ziff. 3 und 4a) wird dieser Ansatz verwendet. Die Zahlungen der 1. Säule sowie auch die Ausgleichszahlungen der 2. Säule können zur Sicherung der Bewirtschaftung dieser Flächen beitragen (Verhinderung der Verbrachung) und sind damit teilweise Grundvoraussetzung für den Erhalt dieser Flächen. Sie führen aber nicht zur erforderlichen naturverträglichen Bewirtschaftung, da mit ihnen keine spezifisch-detaillierten naturschutzfachlichen Auflagen zum Erhalt der Schutzgüter verbunden sind. Dies gilt auch für die Öko-Regelungen, da diese zur zielorientierten Pflege und Bewirtschaftung der Flächen zu unspezifisch sind. Deshalb wurden diese Zahlungen sämtlich bei der Kostenermittlung nicht berücksichtigt (analog auch bei Ziff. 2a), 3 und 4a)). Allerdings unterstützen insbesondere die Öko-Regelungen 4 (Extensivierung des gesamten Dauergrünlands des Betriebs: betriebszweigbezogen), 5 (Ergebnisorientierte extensive Bewirtschaftung von Dauergrünlandflächen: Nachweis von mindestens vier regionalen Kennarten) und 7 (Flächen in Natura 2000-Gebieten) den Vertragsnaturschutz bei der Bewirtschaftung von extensiv genutztem Dauergrünland. Umgekehrt wird die ab 2025 greifende „Vereinfachung“ bei Öko-Regelung 1d (Altgrasstreifen/-flächen auf Dauergrünland) mutmaßlich dazu führen, dass infolge ihrer hohen Fördersätze einer naturschutzfachlich problematische Verbrachung kleiner Dauergrünlandschläge finanziell lukrativ wird. Dem kann aktuell nur im Wege des Vertragsnaturschutzes, d. h. über eine konkurrierende Förderung entgegengewirkt werden, um die LRT durch eine aktive Bewirtschaftung zu erhalten.
- **Nr. 1c):** Hierunter fallen all jene Kosten, die über die naturverträgliche Bewirtschaftung (insbesondere Mahd und Beweidung) hinausgehen. Annahme dabei ist, dass auf vielen

Flächen eine naturverträgliche Bewirtschaftung allein ausreichend ist, um den FFH-LRT in Erhaltungszustand A oder B zu halten bzw. diesen zu erreichen. Auf anderen Flächen mit Erhaltungszustand C eines LRT kann dieser Zustand nur durch darüberhinausgehende Maßnahmen verbessert werden. Dies können u. a. sein: Artenanreicherung des Grünlandes über aktive Maßnahmen wie Mähgut-Aufbringung, Anlage von Strukturen wie Blänken, Erwerb/langfristige Pacht von Flächen, Wiedervernässung, Entbuschungen, Ackerumwandlung in Grünland etc. Dabei sind teilweise auch Fördermaßnahmen für Spezialmaschinen erforderlich, um die Bewirtschaftung z. B. von wiedervernässten Flächen abzusichern. In einigen Regionen führt insbesondere auch die Beseitigung von Kampfmitteln zu hohen Kosten, die erforderlich sind, um investive Maßnahmen (z. B. Zaunbau) überhaupt umsetzen zu können. Durchschnittliche hektarbezogene Kosten sind hier von einer Vielzahl an Annahmen abhängig und deshalb nur begrenzt ermittelbar. Auch divergieren die Kosten oftmals regional extrem (z. B. beim Flächenerwerb). Die Zahlen basieren deshalb auf aktuell in diesem Bereich von den Ländern umgesetzten Maßnahmen. Auf Grund der Zeitvorgaben der W-VO reichen zudem die bisher jährlich umgesetzten Maßnahmen nicht aus. Hier bedarf es einer deutlich beschleunigten Umsetzung, die zu erheblichen Kostenerhöhungen führt. Angenommen wurde bei der Kalkulation, dass auf 30 % aller LRT mit Zustand C entsprechende Maßnahmen bis 2030 erforderlich werden. Da es sich hierbei um investive Kosten handelt, fallen diese jedoch nur einmalig bzw. in unregelmäßigen Abständen (z. B. bei Entbuschungsmaßnahmen) an. Dabei wird bei der Bildung von groben Durchschnittswerten von 15.000 €/ha ausgegangen, die bei der Umsetzung einer konkreten investiven Maßnahme einmalig anfallen, wobei die Spanne von 200 € bis zu über 200.000 € (Ankauf ertragreicher Ackerflächen oder Kampfmittelbeseitigung mit verknüpften Maßnahmen) reichen kann. Allerdings handelt es sich hier um einen bundesweiten Mittelwert, der auch regional erhebliche Spannen umfasst.

- **Nr. 2a): siehe 1a) und b):** Da hier oftmals auch die Ackerumwandlung in Dauergrünland zu finanzieren ist, wurde in diesem Fall von einem höheren durchschnittlichen Fördersatz von 800 €/ha*a ausgegangen. Die Flächenangabe für die Neuetaablierung von Lebensraumtypen bei Nr. 2a) und 2b) ist eine Angabe der Länder ohne Bezug zu den Daten des FFH-Berichts und ausschließlich zum Zwecke der vorläufigen Kostenschätzung im Rahmen dieses Positionspapiers. Die Quantifizierung der Fläche für die Neuetaablierung von Lebensraumtypen bis 2030 erfolgt im nationalen Wiederherstellungsplan nach Abschluss des FFH-Berichts 2025 und unter Berücksichtigung der weiteren Abstimmungen hierzu in der durch Beschluss der LANA bei der 130. Sitzung am 24./25. September 2024 eingesetzten ad hoc-Arbeitsgruppe für die Bearbeitung der naturschutzrelevanten Inhalte in der W-VO. Die quantifizierte Fläche für die Neuetaablierung von Lebensraumtypen bis 2030 kann daher höher oder niedriger sein als die ausschließlich zum Zwecke der vorläufigen Kostenschätzung in diesem Positionspapier zugrunde gelegte Flächenangabe der Länder.
- **Nr. 2b): siehe 1c):** Bei den hier relevanten Maßnahmen kommt noch die Ackerumwandlung in Grünland hinzu. Da hier eine weitgehende Umgestaltung von intensiv genutzten Flächen erforderlich ist, müssen zudem die Kosten im Vergleich zu 1c) deutlich höher angesetzt werden. Oftmals wird hier der Ankauf von Intensiv-Grünland oder Ackerland erforderlich werden (Schätzung: auf 50 % der relevanten Flächen), zu dem dann noch die Kosten für die Umgestaltung der Fläche addiert werden müssen. Darüber hinaus verursachen

diese Maßnahmen hohe Planungskosten. Die Quantifizierung der Fläche für die Neueta-blierung von Lebensraumtypen bis 2030 erfolgt im nationalen Wiederherstellungsplan und kann höher oder niedriger sein als die ausschließlich zum Zwecke der Kostenschätzung in diesem Positionspapier zugrunde gelegte Flächenangabe der Länder.

- **Nr. 3:** FFH-LRT sind oftmals auf Grünlandflächen verstreut vorhanden. Sie können also nur zusammen mit ergänzenden Flächen schutzzielkonform bewirtschaftet werden. Zu-dem sind häufig darüberhinausgehend Pufferflächen notwendig, um z. B. den Eintrag von Düngemitteln auf die eigentlichen Zielflächen zu begrenzen. Nach den Erfahrungen der Länder wird davon ausgegangen, dass zusätzlich zu den FFH-LRT-Flächen etwa die Häl-fte an weiteren Flächen in Vertragsnaturschutzmaßnahmen eingebunden werden muss.
- **Nr. 4:** Zur Umsetzung der Vogelschutzrichtlinie und W-VO sind insbesondere für wiesen-brütende Vogelarten sowie für weitere Vogelarten des Offenlandes jenseits der Flächen der bzw. mit den FFH-LRT erhebliche Anstrengungen in Bezug auf eine naturverträgliche Bewirtschaftung erforderlich. Über Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes und ergän-zende investive Maßnahmen sind hier die EU-Vorgaben umzusetzen. Hierbei kommen laut EUGH-Urteil in der Rechtssache (C-66/23) erweiterte Anforderungen an ein breiteres Spektrum von Vogelarten hinzu als dies bisher in der Praxis der Umsetzung der Fall gewe-sen sein könnte. Die veranschlagten Kosten orientieren sich an Ziff. 1a) (Bewirtschaf-tungskosten) sowie 1c) (investiv).
- **Nr. 5 und 6:** Im Vergleich zum Offenland ist der Zustand der Wälder deutlich besser und insbesondere bei den Wald-LRT mit großer Fläche günstig. Dies führt dazu, dass die Kos-ten für die erforderlichen Maßnahmen begrenzt sind und sich oftmals auf Sonderstandorte fokussieren. Entsprechend wird von der Annahme ausgegangen, dass die im Prioritären Aktionsrahmen für Deutschland (PAF) genannten Kosten (80 €/ha*a für Privat- und Kör-perschaftswald sowie 40 €/ha*a für Staatswald) auf einer – wenn auch nur sehr groben – Schätzung basieren, die weiterhin gerechtfertigt erscheint. Nachdem im Staatsforst be-reits auf Grundlage der forstrechtlichen Regelungen eine besondere Gemeinwohlver-pflichtung gilt, sind hier in Übereinstimmung mit dem PAF die Kosten im Vergleich zum Privat- und Körperschaftswald bei Umsetzung der EU-Naturschutzvorgaben nur halb so hoch kalkuliert. Der Kostenansatz enthält sowohl die Kosten für die Schaffung von ent-sprechenden Tot- und Biotopholzstrukturen, die Sicherung von naturschutzorientierten Nutzungen wie Mittel- und Niederwäldern als auch (investive) Maßnahmen auf Sonder-standorten (z. B. Moorwälder, Hart- und Weichholzauen). Eine Aufteilung zwischen Flä-chenförderung und investiven Maßnahmen ist im Wald im Gegensatz zum Offenland we-nig sinnvoll, da inhaltlich identische Maßnahmen (z. B. Sicherung von Biotopbäumen) teilweise als Flächenmaßnahme und teilweise investiv gefördert werden.
- **Nr. 7:** Hierzu gibt es vorerst keine aktuellen Zahlen, daher werden diese gerundet aus dem Prioritären Aktionsrahmen für Natura 2000 (PAF) übernommen. Verwiesen wird hierzu auf S. 2 des Positionspapiers.
- **Nr. 8:** Hier wurden keine Maßnahmen integriert, die auf Grund der WRRL oder von Artikel 9 W-VO bereits umzusetzen sind. Stattdessen geht es hier um Maßnahmen, bei denen der Schutz von FFH-LRT und Arten der FFH- und der Vogelschutzrichtlinie im Fokus stehen (z. B. Schutz bestimmter Fisch-, Libellen- und Muschelarten). Zudem wird die Förderung der naturverträglichen Teichwirtschaft hierunter gefasst (Kosten ca. 15 Mio. € jährlich). Die

Zahlen basieren auf aktuellen Ausgaben einzelner Länder, die hochgerechnet und den Anforderungen der W-VO angepasst wurden.

- **Nr. 9:** Um die Akzeptanz für den Artenschutz zu erhalten bzw. zu fördern, sind zwingend Ausgleichszahlungen sowie Präventions- und Schutzmaßnahmen insbesondere in Bezug auf den Wolf, aber auch auf Gänsearten und den Biber erforderlich; weitere Arten können regional relevant sein oder werden. Mit der Ausbreitung dieser Arten werden sich auch die Kosten in den nächsten Jahren entsprechend erhöhen. Nach aktueller Auswertung der Dokumentations- und Beratungsstelle des Bundes zum Thema Wolf betrugen die Aufwendungen der Länder 2023 allein für den Wolf bereits 21,3 Mio. Euro für Präventionsmaßnahmen und 0,6 Mio. Euro für Ausgleichszahlungen. Ein weiterer erheblicher Kostenfaktor sind Ausgleichszahlungen für nordische Gänsearten in Norddeutschland. Auf Basis dieser Daten sowie weiterer aktueller Daten von einzelnen Ländern wurden die Kosten bundesweit hochgerechnet. Dabei wurden neben den Ausgleichszahlungen für Schadereignisse auch die Ausgaben für Präventionsmaßnahmen (z. B. Herdenschutz beim Wolf) mitberücksichtigt.
- **Nr. 10:** Bestimmte Artenschutzmaßnahmen finden weder auf FFH-LRT statt, noch in weiteren als Grünland extensiv genutzten Flächen. Sie sind aber trotzdem zur Umsetzung des EU-Naturschutzrechtes erforderlich. Hierzu zählen z. B. Maßnahmen zum Schutz von Anhang IV-Arten wie vielen Fledermäusen (z. B. Sicherung von Überwinterungsquartieren und Wochenstuben) und Amphibienarten (z. B. Querungshilfen), Horstschutz für gefährdete Vogelarten sowie Maßnahmen zum Schutz des Hamsters. Die Kostenschätzung basiert auf diesbezüglich aktuell in einzelnen Ländern ausgegebenen Mitteln, die bundesweit hochgerechnet wurden.
- **Nr. 11:** Durch die W-VO entsteht den Ländern zusätzlich zu den „normalen“ Planungskosten erheblicher Aufwand in folgenden Bereichen:
 - Mit investiven Maßnahmen zur umfangreichen Neuetablierung von Lebensraumtypen verbundene Planungskosten;
 - Erstellung, Überprüfung und Überarbeitung des Wiederherstellungsplans (Artikel 14ff. W-VO);
 - Überwachung (Artikel 20 W-VO)
 - Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit sowohl zur Verordnung und zum Wiederherstellungsplan als auch insbesondere im Rahmen von Planung und Umsetzung der relevanten Maßnahmen;
 - Kenntnisverbesserung (Artikel 4 Absatz 9 W-VO); Vernetzung (Artikel 4 Absatz 10 W-VO);
 - Qualitätsmanagement für Wiederherstellungsflächen (Artikel 4 Absatz 11 W-VO);
 - Erfassung, Planung, Erfolgskontrolle, Monitoring, Berichterstattung (Artikel 20f. W-VO).

Dies verursacht maßnahmenbezogene Gemeinkosten in Höhe von 25 %, um insbesondere erforderliches Personal in den Verwaltungen (Bundes- und Landesebene sowie regional) bzw. bei anderen Akteuren (Planungsbüros, Landschaftspflegeverbände, Stiftungen etc.) finanzieren zu können.

Anlage 2: Bewertung der bestehenden Finanzierungsinstrumente auf EU- und Bundesebene in Bezug auf die Durchführung von Artikel 4 W-VO in Deutschland

Die folgenden Abschnitte thematisieren die möglichen Finanzierungsquellen zur Durchführung der W-VO. Ein besonderer Schwerpunkt liegt auf den Finanzierungsinstrumenten auf EU-Ebene (Abschnitt 1), zumal dies insbesondere mit Blick auf den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) von größter Relevanz ist: Bis Juli 2025 legt die KOM den Vorschlag für den MFR für den Zeitraum 2028 bis 2034 vor, aus dem nicht nur dessen finanzielle Ausstattung insgesamt hervorgeht, sondern in dem auch (ggf. neue) strategische Prioritäten gesetzt und inhaltliche und organisatorische Festlegungen hinsichtlich der Mittelverteilung getroffen werden. Nachfolgend werden die bereits in der aktuellen Förderperiode 2021 bis 2027 genutzten Instrumente (GAP, EU-Strukturfonds, LIFE) betrachtet. Kursorisch gestreift werden die bisher vagen Überlegungen der KOM, künftig vermehrt private Finanzierungsquellen („*nature credits*“) zu erschließen (Abschnitt 1.4). Abschließend werden ausgewählte (Ko-)Finanzierungsinstrumente des Bundes betrachtet (Abschnitt 2).

1. EU-Ebene

Der **Mehrjährige Finanzrahmen der EU (MFR)** sieht für den Zeitraum 2021 bis 2027 ein Ausgabenvolumen in Höhe von etwa 1.210,9 Mrd. Euro vor⁵. Hinzu kommen 806,9 Mrd. Euro aus dem befristet angelegten Corona-Wiederaufbauinstrument „Next Generation EU“ (NGEU). Diese Mittel werden zum Teil zur Aufstockung einzelner Fonds oder Programme verwendet; Kernstück des Instruments ist aber die sogenannte **Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF)**, die fast 90 % der NGEU-Mittel umfasst. Über sie erhalten die Mitgliedstaaten Finanzhilfen und Darlehen für Reformen und Investitionen, die eine Erholung von Wirtschaft und Gesellschaft nach der COVID 19-Pandemie ermöglichen und die Resilienz der Union und ihrer Mitgliedstaaten stärken sollen. Von den sechs „Säulen“ des Instruments gemäß VO (EU) 2021/241⁶ bildet die Säule „Ökologischer Wandel“ den Rahmen, innerhalb dessen die Förderung der biologischen Vielfalt explizit ermöglicht werden soll. Erwägungsgrund 23 fordert sogar, dass angesichts „der Bedeutung, die der Bekämpfung des dramatischen Verlusts an biologischer Vielfalt zukommt“, die Verordnung dazu beitragen soll, „dass die Förderung der biologischen Vielfalt in der Unionspolitik durchgehend berücksichtigt wird“⁷.

Jeder Mitgliedstaat musste einen Aufbau- und Resilienzplan als ein kohärentes Paket aus Maßnahmen zur Durchführung von Reformen und öffentlichen Investitionsvorhaben vorlegen, der von der KOM anhand vorgegebener Leitlinien bewertet wurde. Diese Bewertung war wiederum durch den Rat im Wege eines Durchführungsbeschlusses zu billigen. Gemäß Anhang IV bzw. der zum 30. Juni 2022 erfolgten aktualisierten Berechnung hat Deutschland den zustehenden maximalen Betrag von 28,02 Mrd. Euro erhalten, der ausschließlich für Zuschüsse genutzt wird. Die Förderung der Biodiversität ist jedoch im Deutschen Aufbau- und Resilienzplan (DARP) – anders als in

⁵ Alle Angaben in diesem Abschnitt zu jeweiligen Preisen 2021; berücksichtigt wird auf EU-Ebene ein einheitlicher Deflator von 2 % pro Jahr.

⁶ Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität.

⁷ Neben dem Interventionsbereich 050 „Naturschutz und Schutz der biologischen Vielfalt, Naturerbe und natürliche Ressourcen, grüne und blaue Infrastruktur“ besteht mit dem Interventionsbereich 049 „Schutz, Wiederherstellung und nachhaltige Nutzung von Natura 2000-Gebieten“ die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, direkt auch auf die Durchführung der Wiederherstellungsverordnung einzuzahlen.

anderen Mitgliedstaaten – nicht vorgesehen: Auch die KOM konstatiert in ihrer Bewertung des deutschen Plans, dass dieser „keine expliziten Maßnahmen zum Schutz der biologischen Vielfalt“ [enthält], und lediglich einige Klimaschutzmaßnahmen indirekt auch der Biodiversität zugutekommen – und das, obwohl sie gleichzeitig für Deutschland selbst akuten Handlungsbedarf formuliert⁸.

Innerhalb des regulären MFR macht die **Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)** (vgl. Abschnitt 1.1) mit rund 385,8 Mrd. Euro immer noch denjenigen Politikbereich aus, der die meisten EU-Haushaltsmittel auf sich vereinigt. Die GAP wird in der aktuellen Förderperiode weiterhin über zwei Fonds finanziert, wovon auf den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL), die 1. Säule der GAP, 291,1 Mrd. Euro entfallen (die Direktzahlungen machen über 90 % der EGFL-Mittel aus) und auf den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), die 2. Säule, 87,4 Mrd. Euro. Letzterer wurde mit NGEU-Mitteln in Höhe von 8,1 Mrd. Euro auf 95,5 Mrd. Euro⁹ aufgestockt, so dass sich die Mittel für die GAP insgesamt auf 393,8 Mrd. Euro belaufen. Deutschland erhält in der aktuellen Förderperiode – ohne Berücksichtigung der Umschichtung – für die Direktzahlungen der 1. Säule 4,195 Mrd. Euro und für die 2. Säule 1,092 Mrd. Euro pro Jahr.

Den hinsichtlich seiner Finanzausstattung zweitgrößten Politikbereich mit insgesamt 372,6 Mrd. Euro bildet die Europäische **Kohäsionspolitik**, worunter in der Klassifikation der EU im MFR der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) mit 226,1 Mrd. Euro, der (für Deutschland allerdings nicht nutzbare) Kohäsionsfonds (KF) mit 48,0 Mrd. Euro und der Europäische Sozialfonds Plus (ESF+) mit 99,3 Mrd. Euro gezählt werden. Unter die Bestimmungen der Dachverordnung¹⁰ für die – in der Terminologie der Förderperiode 2014 - 2020 so genannten – Europäischen Struktur- und Investitionsfonds fallen zusätzlich der Fonds für den gerechten Übergang (*Just Transition Fund* – JTF) und der Europäische Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds (EMFAF). Die durch die Dachverordnung übergeordnet geregelten Fonds sind, sofern sie entsprechend genutzt werden, Gegenstand von Abschnitt 1.2.

Nachfolgend werden die in der Förderperiode 2021 - 2027 in Bezug auf die EU-Förderung von Naturschutz- und -wiederherstellungsmaßnahmen relevanten Finanzierungsinstrumente dargestellt und bewertet.

⁸ Vgl. Begleitunterlage zum Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss des Rates zur Billigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Deutschlands (SWD(2021) 163 final/2).

⁹ Damit hat der ELER „auf dem Papier“ zwar wieder fast den Umfang aus dem MFR 2014 - 2020 von 95,6 Mrd. Euro erreicht. Bei notwendiger Berücksichtigung der Inflationsrate werden aber nicht unerhebliche Mittelkürzungen deutlich.

¹⁰ Verordnung (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik.

1.1 Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)

Die EU-Agrarpolitik ab 2023 wird auf der Basis vor allem der GAP-Strategieplan-Verordnung¹¹ (GAP-SP-VO) sowie erstmals nationaler GAP-Strategiepläne umgesetzt, die alle Maßnahmen („Interventionen“) der 1. und 2. Säule umfassen und von der KOM zu genehmigen sind. Kern der GAP-SP-VO ist das sogenannte „neue Umsetzungsmodell“, das auf eine größere Ergebnisorientierung der GAP abzielt und innerhalb der durch die Säulen vorgegebenen thematischen Ausrichtung den Mitgliedstaaten insoweit große Spielräume zur Ausgestaltung ihres Maßnahmenportfolios bietet. Gleichzeitig bedingt es jedoch, dass sich die Mitgliedstaaten bereits mit der Genehmigung des Plans über die gesamte Förderperiode für jedes Jahr auf die Erreichung von formal u. a. aus einer vorab erstellten Bedarfsanalyse abgeleiteter quantitativer Zielwerte festlegen mussten. Die Folge ist eine hohe Inflexibilität hinsichtlich einer Änderung der Programmierung, zumal eine verfehlte Zielerreichung in o. g. Sinne Einfluss auf den Rückfluss von EU-Mitteln an die Mitgliedstaaten haben kann. Dies mag auch dazu geführt haben, dass nach Artikel 14 Absatz 11 W-VO die Mitgliedstaaten in der aktuellen Förderperiode nicht verpflichtet sind, Mittel für die Durchführung der W-VO Mittel insbesondere im Rahmen der GAP entsprechend umzuwidmen.

1.1.1 Direktzahlungen der 1. Säule der GAP

Aus der 1. Säule der GAP werden aktiven Landwirtinnen und Landwirten in Abhängigkeit ihrer förderfähigen Fläche sogenannte Direktzahlungen (unterschiedlicher Art) gewährt. Nehmen sie diese Förderung in Anspruch, sind sie verpflichtet, die sogenannten Konditionalitätsanforderungen zu erfüllen. Das sind zum einen EU-rechtlich vorgegebene Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB), die u. a. auch die Einhaltung von bestimmten Regelungen der Vogelschutz- und der FFH-Richtlinie erfordern. Zum anderen sind durch den jeweiligen Mitgliedstaat auszugestaltende Standards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand von Flächen (GLÖZ) einzuhalten¹². Von letzteren wurde 2024 als Reaktion auf die Bauernproteste EU-seitig die Verpflichtung zum Nachweis nicht-produktiver Flächen (Brachen) bei GLÖZ 8 gänzlich abgeschafft; für andere GLÖZ-Standards erhielten die Mitgliedstaaten erweiterte Möglichkeiten, zusätzliche Ausnahmen zu erlassen. Zudem wurde für definierte Kleinbetriebe die Pflicht zur Einhaltung der Konditionalitätsanforderungen faktisch (nicht rechtlich) aufgehoben: sie werden nicht mehr kontrolliert und bei trotzdem festgestellten Verstößen nicht sanktioniert. Dies alles hat in Summe die Rahmenbedingungen für den Erhalt der Biodiversität in der Agrarlandschaft verschlechtert. Folge ist auch, dass zukünftig etwa die Anlage von Brachen, soweit nicht ordnungsrechtlich geregelt, der Freiwilligkeit unterliegt und damit ggf. zusätzlich finanziert werden muss.

Mit der für alle Mitgliedstaaten in der aktuellen Förderperiode verpflichtenden Einführung der Öko-Regelungen als umweltbezogene Förderangebote in Form von Direktzahlungen wurden EU-rechtlich mindestens 25 % des Direktzahlungen-Budgets an die Umsetzung konkreter Umwelt-, einschließlich Biodiversitätsleistungen, gebunden. Davon kann ein Mitgliedstaat nur dann nach unten und zwar in dem Maße abweichen, in dem die Ausgaben für Umwelt-, Klima-, Natur- und

¹¹ Verordnung (EU) 2021/2115 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Dezember 2021 mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013

¹² Dies gilt im Übrigen auch für die flächen- und tierbezogenen Interventionen in der 2. Säule.

Tierschutzleistungen 30 % der ELER-Mittel überschreiten (das Umwelt-Earmarking in der 2. Säule selbst liegt bei 35 %). Davon hat Deutschland Gebrauch gemacht und nur 23 % der korrigierten nationalen Obergrenze für die Direktzahlungen für Öko-Regelungen reserviert. Da bis 2026 ein jährlich steigender Umschichtungssatz zugunsten der 2. Säule vorgesehen ist (vgl. Abschnitt 1.1.2), sinkt entsprechend das Budget für die Öko-Regelungen im Zeitverlauf¹³.

In Deutschland gibt es derzeit sieben Öko-Regelungen, zum Teil mit Untervarianten. Sie leisten einen Beitrag zur Senkung des Einsatzes von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln sowie zur Strukturanreicherung in der Agrarlandschaft und damit auch zur Förderung der Biodiversität, z. B. durch die Anlage von Brachen und Blühstreifen. Öko-Regelung 5 (ergebnisorientierte Grünlandbewirtschaftung) begünstigt z. B. den Erhalt des typischen Arteninventars im Dauergrünland. Öko-Regelung 7 honoriert die Bewirtschaftung in Natura 2000-Gebieten, ohne jedoch spezifische Anforderungen an sie zu stellen.

Die Öko-Regelungen in Deutschland haben somit einen positiven Einfluss auf den allgemeinen Zustand der Biodiversität in der Agrarlandschaft, sie leisten jedoch – auch aufgrund bestimmter politischer Vorgaben in Deutschland – bisher nur einen unterstützenden Beitrag für den Erhalt, die Verbesserung oder die Wiederherstellung von Lebensräumen und Arten der Natura 2000-Richtlinien bzw. gemäß Artikel 4 W-VO¹⁴.

Schließlich lässt ihre maßgeblich durch Beschluss der Agrarministerkonferenz zustande gekommene weitgehend bundeseinheitliche Ausgestaltung die unterschiedlichen regionalen bzw. lokalen Voraussetzungen unberücksichtigt. Die jeweiligen Fördervoraussetzungen sind entsprechend zu undifferenziert, um den spezifischen Ansprüchen seltener und gefährdeter Lebensräume und Arten genügen zu können. In Abhängigkeit von Standorteigenschaften oder agrarstrukturellen Voraussetzungen können sie sich teilweise sogar kontraproduktiv auswirken. Folglich werden die Öko-Regelungen auch nicht bei der Tabelle zur Ermittlung der Kosten der W-VO berücksichtigt.

1.1.2 Maßnahmen der 2. Säule der GAP

In Deutschland stehen im Zeitraum 2023 bis 2027 durch einen steigenden Umschichtungssatz von 8 % im Jahr 2022 auf 15 % im Jahr 2026 ergänzend zur nationalen indikativen Mittelzuweisung gemäß MFR im Durchschnitt etwa 555,5 Mio. Euro pro Jahr zusätzlich zur Verfügung. Mit den folglich durchschnittlich 1,65 Mrd. Euro pro Jahr wird der im aktuellen MFR erfolgte Rückgang der ELER-Mittel somit auch unter Berücksichtigung der Inflationsrate mehr als kompensiert.

Von den von 2023 bis 2027 in Deutschland in der 2. Säule nach Angabe des Bundeslandwirtschaftsministeriums¹⁵ insgesamt verfügbaren öffentlichen Mitteln (ELER- und nationale Kofinanzierungsmittel ohne Top ups) in Höhe von 11,664 Mrd. Euro fließt ein Großteil in die Förderung landwirtschaftlicher Betriebe bzw. die sogenannte ländliche Entwicklung. Eine genaue Analyse der naturschutzbezogenen („dunkelgrünen“) Ausgaben im ELER ist bislang nicht erfolgt; diese können daher nur näherungsweise eingegrenzt werden: Interventionen, die im deutschen GAP-Strategieplan dem spezifischen Ziel 6 („Biodiversität“) zugeordnet wurden, machen mit 5,525 Mrd. Euro, immerhin über 47,4 %, aus. Bei näherem Hinsehen wird jedoch deutlich, dass davon nur ein kleinerer Teil für echte Naturschutzmaßnahmen genutzt wird. Die Natura 2000-

¹³ Inwieweit dies durch die Neuregelung 2024 im 1. Gesetz zur Änderung des GAP-Direktzahlungen-Gesetzes kompensiert werden kann, bleibt abzuwarten.

¹⁴ Auf Artikel 11 W-VO wird in diesem Papier nicht eingegangen.

¹⁵ Vgl. <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/eu-agrarpolitik-und-foerderung/gap/gap-dashboard.html> (abgerufen am 15.12.2024).

Ausgleichszahlung nach Artikel 72 GAP-SP-VO etwa macht 0,111 Mrd. Euro aus, mindestens die geplanten Ausgaben für die Ausgleichszulage (in Höhe von 0,977 Mrd. Euro) wären aber gänzlich abzuziehen und in Bezug auf die Interventionskategorien nach Artikel 70 („Bewirtschaftungsverpflichtungen“) und 74 („Investitionen“) GAP-SP-VO müsste deutlich stärker differenziert werden, um den Anteil der tatsächlich naturschutzrelevanten Ausgaben zu identifizieren. Denn zum einen wurden sämtliche Ausgaben der Teil-Intervention EL-0408 („Nicht-produktive Investitionen zum Schutz natürlicher Ressourcen“) in Höhe von 0,255 Mrd. Euro pauschal (auch) dem Biodiversitätsziel zugeordnet, obwohl andere umweltbezogenen Ziele damit maßgeblich „bedient“ werden. Zum anderen zeigt sich in Bezug auf die „Artikel 70-Maßnahmen“, dass davon allein 2,374 Mrd. Euro zur Förderung des Ökolandbaus („EL-0108“) aufgewendet werden sollen. Die geplanten Ausgaben der Teilintervention EL-0105 („Biodiversität“) umfassen demgegenüber 1,690 Mrd. Euro, hinzu kommen etwa 17 Mio. Euro für Waldumweltmaßnahmen (EL-0107), was zusammen etwa 41 % der Mittel ausmachen, die in Bezug auf die „Artikel 70-Maßnahmen“ dem Biodiversitätsziel zugeordnet wurden. Im Durchschnitt belaufen sich die Beträge für diese Maßnahmen auf etwa 341 Mio. Euro pro Jahr. Damit hätte sich der Anteil der naturschutzbezogenen Ausgaben im Vergleich zur letzten Förderperiode (ca. 324 Mio. Euro) nominal etwas erhöht, auch wenn sich beide Zahlen aufgrund unterschiedlicher Erfassungsmethoden – s. o. – nur bedingt vergleichen lassen.

Insgesamt stellt der ELER auf EU-Ebene auch in der aktuellen Förderperiode das wichtigste (Ko-)Finanzierungsinstrument des Naturschutzes der Länder in Deutschland dar. Es ist aber bereits jetzt absehbar, dass die vorgesehenen Mittel nicht ausreichend sind, um die Natura 2000-Verpflichtungen zu erfüllen. Die Kostenschätzung zeigt zudem, dass allein zur Durchführung von Artikel 4 W-VO die zu Verfügung stehenden – und bereits anderweitig verplanten – Mittel nicht ausreichen würden. Mittelumschichtungen aus anderen Interventionen des GAP-Strategieplanes zugunsten von biodiversitätsrelevanten Maßnahmen sind *de facto* kaum möglich, da auch hier Zielwerte auf der Basis von Ergebnisindikatoren erfüllt werden müssen.

Nachteilig wirkt sich zudem die häufig unzureichende finanzielle Attraktivität der flächenbezogenen Maßnahmen der 2. Säule aus. Auch in der aktuellen Förderperiode wurde keine Anreizkomponente vorgesehen, die es theoretisch ermöglichen würde, mit anspruchsvollen Agrarumwelt- und insbesondere Vertragsnaturschutzmaßnahmen Gewinne zu erzielen. Gerade dann aber, wenn eine aufwändige Umstellung der Bewirtschaftung erforderlich ist oder bei Bewirtschaftungsformen mit geringen Erträgen (z. B. Trockenrasen) müssen die Prämien hinreichend attraktiv sein, um Akzeptanz und damit schutzzielkonformes Handeln zu erreichen.

1.2 Die Europäische Kohäsions- und Strukturpolitik

Die Kohäsions- und Strukturpolitik als regionale Investitionspolitik wird grundsätzlich als Teil der Allgemeinen Wirtschaftspolitik aufgefasst. Mit den Strukturfonds will die Europäische Union insbesondere zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts und zum Abbau regionaler Ungleichgewichte zwischen europäischen Regionen beitragen. Insofern unterliegt die Förderung von Naturschutzmaßnahmen grundsätzlich immer auch besonderen Begründungserfordernissen. In der aktuellen Förderperiode wurde die EU-Strukturförderung aber durch eine thematische Fokussierung darauf ausgerichtet, substanzielle Mittel für die Umsetzung des Europäischen Green Deal in den Regionen bereitzustellen. Die Dachverordnung sieht daher als

Zielsetzung für die unter ihr geregelten Fonds auch vor, dass diese zur Erreichung des für den aktuellen MFR festgelegten Ziels¹⁶ beitragen, in den Jahren 2024 und 2025 7,5 % bzw. ab 2026 10 % der EU-Mittel zur Umsetzung von Biodiversitätszielen einzusetzen. Ansatzweise relevant für die Förderung von Naturschutz- und Wiederherstellungsmaßnahmen sind in Deutschland jedoch nur

- der EFRE, aus dem Deutschland insgesamt rund 10,8 Mrd. Euro erhält,
- (eingeschränkt) der mit insgesamt 17,5 Mrd. Euro dotierte JTF, aus dem rund 2,25 Mrd. Euro (davon mehr als die Hälfte NGEU-Mittel) für die Begleitung des Strukturwandels auf dem Weg zu einer klimaneutralen Kreislaufwirtschaft in allerdings nur vier deutschen Ländern bereitgestellt werden, sowie
- der EMFAF, der mit 6,11 Mrd. Euro kleinste Fonds gemäß Dachverordnung, aus dem Deutschland Mittel in Höhe von 211,8 Mio. Euro, also etwas weniger als im Förderzeitraum 2014 - 2020, bezieht.

1.2.1 Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)

In der aktuellen Förderperiode müssen aus dem EFRE 30 % der Mittel für das Politische Ziel 2¹⁷ und damit zur Förderung von Umwelt- und Klimamaßnahmen eingesetzt werden. Hierzu zählen auch Maßnahmen zur Klimaanpassung, zur Schaffung grüner Infrastruktur sowie zum Erhalt und zur Förderung der Biodiversität. Zudem ist als Leitlinie für die Förderung von Klimaanpassungsmaßnahmen vorgesehen, dass ökosystembasierte Ansätze berücksichtigt werden. Der besondere Fokus auf natur- bzw. ökosystembasierte Ansätze und deren Integration als Elemente in primär auf andere Ziele ausgerichteten Förderangeboten schafft in der EFRE-Förderung der Länder einen gewissen Anreiz für die Umsetzung biodiversitätsfördernder Maßnahmen, einschließlich der Renaturierung z. B. von Fließgewässern.

Nach Angaben der Generaldirektion (GD) Umwelt¹⁸ der KOM sollen im Ergebnis des Biodiversitätstrackings 2021 bis 2027 der deutschen Operationellen Programme (OP) durchschnittlich 5,8 % der EFRE-Mittel in biodiversitätsfördernde Maßnahmen fließen (das wären insgesamt 621,8 Mio. Euro). Elf Länder haben in ihren OP biodiversitätsfördernde Investitionsprioritäten eingeplant. In diesen Ländern variiert der hierfür vorgesehene formal erfasste Mittelanteil zwischen etwa 2 % und 12 %. Schwerpunkte liegen dabei zwar auch im Bereich „Naturschutz und biologische Vielfalt“, aber ebenso im Bereich „Anpassung an den Klimawandel“. Für Maßnahmen, die nach der Biodiversitätstracking-Methode mit einem 100 %-Beitrag für Biodiversität ausgewiesen sind, wurden im EFRE etwa 303 Mio. Euro eingeplant (2,8 % der Mittel). In deutschlandweiter Betrachtung wird also selbst das formale (und infolge der zugrundeliegenden Methode hinsichtlich der Zielerreichung regelmäßig überschätzte) Ausgabenziel für die biologische Vielfalt deutlich verfehlt.

¹⁶ Gemäß Interinstitutionelle[r] Vereinbarung vom 16. Dezember 2020 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über die Haushaltsdisziplin, die Zusammenarbeit im Haushaltsbereich und die wirtschaftliche Haushaltsführung sowie über neue Eigenmittel, einschließlich eines Fahrplans im Hinblick auf die Einführung neuer Eigenmittel.

¹⁷ Ein grünerer, CO₂-armer Übergang zu einer CO₂-neutralen Wirtschaft und einem widerstandsfähigen Europa durch die Förderung von sauberen Energien und einer fairen Energiewende, von grünen und blauen Investitionen, der Kreislaufwirtschaft, des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel, der Risikoprävention und des Risikomanagements sowie der nachhaltigen städtischen Mobilität.

¹⁸ Planzahlen Juni 2023, E-Mail der Generaldirektion Umwelt (GD Umwelt)

Anhand der im Bundesumweltministerium (BMUV) vorliegenden Daten ist es jedoch derzeit nicht möglich, die konkret für Naturschutz- bzw. Wiederherstellungsmaßnahmen im Sinne der Artikel 4 W-VO vorgesehenen EFRE-Mittel zu bestimmen. EFRE-Förderangebote sind oft breiter aufgestellt und unterstützen auch, aber oft keine spezifischen Wiederherstellungsmaßnahmen (auch wenn beispielsweise der Outputindikator RCO 37 – „Von Schutz- und Wiederherstellungsmaßnahmen abgedeckte Fläche der Natura 2000-Gebiete“ – darauf hindeutet, dass dies durchaus möglich wäre und bei einzelnen Projekten in Deutschland, z. B. in Niedersachsen und Bayern, auch umgesetzt wird). Sie umfassen z. B. Maßnahmen für die Wiederherstellung von Biotopen im Sinne von naturbasierten Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen oder integrierten Entwicklungsmaßnahmen, die in mehreren Ländern gefördert werden (z. B. Renaturierung von Fließgewässern, Moorschutz und Moorwiedervernässung, moorschonende Bewirtschaftung, Waldumbau, Schwammstadtmaßnahmen, Flächensanierung).

1.2.2 Just Transition Fund (JTF)

Aus dem JTF erfolgt die Zuteilung der o. g. Mittel in Deutschland an Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt, um dort einen zukunftsorientierten Strukturwandel in den Braunkohlerevieren und den vom Ausstieg aus der Kohleverstromung und Erdölverarbeitung stark betroffenen Gebieten zu unterstützen. Zu einem geringen Teil werden JTF-Mittel zur Bewältigung auch ökologischer Herausforderungen, wie die Renaturierung von Fließgewässern, eingesetzt. Den für biodiversitätswirksame Maßnahmen vorgesehenen Mittelanteil beziffert die GD Umwelt der KOM für Deutschland auf insgesamt 2 %, d. h. rd. 49 Mio. Euro, darin enthalten sind 22,5 Mio. Euro für Gewässerrenaturierung und „ggf. weitere Wiederherstellungsmaßnahmen“, die zu 100 % angerechnet wurden. Es darf allerdings bezweifelt werden, dass diese Maßnahmen den spezifischen Anforderungen von Artikel 4 W-VO genügen.

1.2.3 Europäischer Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds (EMFAF)

Von den 6,11 Mrd. Euro Gesamtmitteln in der aktuellen Förderperiode werden etwa 87 % im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung gemäß den Bestimmungen der Dachverordnung verausgabt. Hierfür müssen die Mitgliedstaaten ein Programm zur Umsetzung der vier EMFAF-Prioritäten aufstellen. Innerhalb der ersten Priorität „Förderung einer nachhaltigen Fischerei sowie der Wiederherstellung und Erhaltung aquatischer Gewässer“ ist als eines der zugehörigen sechs Spezifischen Ziele auch der „Beitrag [des EMFAF] zum Schutz und zur Wiederherstellung der aquatischen Biodiversität und Ökosysteme“ verankert. Die von der KOM vorgegebene Methode zur „Berechnung“ des Beitrags der nationalen Programme zu Klima- und Umweltzielen legt jedoch ähnlich wie bei den anderen Strukturfonds für das Biodiversitätsziel in der Verordnung festgelegte Interventionskategorien zugrunde, denen die einzelnen Maßnahmenarten zugeordnet werden. In Deutschland hat maßgeblich das federführende Bundeslandwirtschaftsministerium (BMEL) die Prioritäten unter dem aktuellen MFR festgelegt. Umwelt- und Naturschutzbelange sind hierbei deutlich unterrepräsentiert. Aufgrund der zugrunde gelegten Tracking-Methode wird für das deutsche Programm jedoch eine „Biodiversitätsleistung“ von – unrealistischen – 33 % ausgewiesen. Von den o. g. etwa 211 Mio. Euro werden 2,8 Mio. Euro durch den Bund für einschlägige Forschungs- und Entwicklungsvorhaben verausgabt. Aus einzelnen Ländern wurde gemeldet, dass einschlägige Vorhaben, wie lebensraumverbessernde Maßnahmen bei Flüssen und Auen oder die Honorierung von Ökosystemleistungen, nicht über den EMFAF gefördert werden können, da die zugewiesenen Mittel nicht ausreichen. Auch die Tatsache, dass einzelne Länder, die eine extensive Teichbewirtschaftung mit EMFAF-Mitteln fördern, diese zum Teil mit Mitteln aus der

Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (vgl. Abschnitt 2.1) aufstocken mussten, um gezielte Natura 2000-Umsetzungsmaßnahmen aufzusatteln, zeigt, dass der Beitrag des EMFAF zur Umsetzung einschlägiger Maßnahmen als begrenzt bewertet werden muss.

1.3 Das LIFE-Programm

Das seit 1992 bestehende **Programm für Umwelt- und Klimaschutz (LIFE – L' Instrument Financier pour l' Environnement)** mit seinen Teilprogrammen „Naturschutz und Biodiversität (NAT)“ und „Kreislaufwirtschaft und Lebensqualität (ENV)“ im Bereich „Umwelt“ sowie „Klimaschutz und Klimaanpassung (CCM & CCA)“ und – seit 2021 neu – „Energiewende (CET)“ im Bereich „Klimapolitik“ ist das einzige Förderprogramm der EU, das ausschließlich auf Natur-, Umwelt- und Klimaschutzaspekte abzielt. Mit einem Gesamtbudget von 5,432 Mrd. Euro macht das LIFE-Programm in der Förderperiode 2021 bis 2027 jedoch weiterhin einen sehr geringen Anteil am regulären EU-Haushalt insgesamt aus (0,44 %; unter Berücksichtigung der NGEU-Mittel sogar nur 0,27 %). Zwar ist LIFE das einzige EU-Finanzierungsinstrument, in dem ein fester Mittelanteil für Naturschutzmaßnahmen festgelegt ist; mit 2,143 Mrd. Euro in der aktuellen Förderperiode entspricht dies allerdings einem Mittelanteil von gerade einmal 0,18 % (bzw. 0,12 %). Damit wird offenkundig, dass – unabhängig von den zusätzlichen Anforderungen infolge der Durchführung der W-VO – allein zur Erreichung des in Abschnitt 1.2 genannten allgemeinen Biodiversitätsmainstreaming-Ziels von 7,5 % bzw. 10 % der Großteil der Mittel aus anderen Fonds und Programmen stammen müsste.

Dabei unterstützt der Förderbereich LIFE-NAT vorrangig die Implementierung und das Management des europäischen Schutzgebietsnetzes Natura 2000 und die Umsetzung der EU-Biodiversitätsstrategie. Im Gegensatz zu den integrierten EU-Förderinstrumenten wird die Mittelverwaltung unmittelbar durch die EU vorgenommen. Die LIFE-Förderung erfolgt zudem nicht programm-, sondern projektbasiert. Dadurch können keine mit den durch die Mitgliedstaaten verwalteten integrierten EU-Förderinstrumenten vergleichbaren Finanzmittel umgesetzt werden. LIFE ist daher bislang auf die Förderung einzelner (Leuchtturm-)Projekte mit hoher strategischer Bedeutung für die Umsetzung von Natura 2000 und der EU-Biodiversitätsstrategie in ausgewählten Gebieten ausgerichtet, was umgekehrt bedeutet, dass durch sie keine flächenhafte Wirkung entfaltet werden kann. Während der von Brüssel vorgegebene Verwaltungsaufwand bei der Umsetzung der Projekte deutlich geringer ist als bei den Fonds in geteilter Mittelverwaltung, ist ihre Beantragung in der Regel sehr aufwändig. Allerdings hat sich in der Förderpraxis erwiesen, dass auch als förderwürdig bewertete Projekte angesichts der begrenzten Mittel oftmals nicht für eine Förderung ausgewählt wurden. In keinem anderen LIFE-Teilprogramm ist im Verhältnis zur Gesamtzahl der eingegangenen Anträge der Anteil an förderwürdigen Projekten, die nicht ausgewählt werden, so hoch wie bei LIFE-NAT.

Hinzu kommt, dass die zur Verfügung stehenden Mittel im aktuellen LIFE-Programm (2021 bis 2027) nicht als entsprechende Mittelzuweisungen an die Mitgliedstaaten aufgeteilt werden. Damit stehen deutsche Antragstellende in direktem Wettbewerb mit denen anderer Mitgliedstaaten um die sehr begrenzten Mittel¹⁹.

¹⁹ Zwar lässt sich derzeit nicht ermitteln, wie viele Mittel bis dato nach Deutschland tatsächlich geflossen sind; näherungsweise lässt sich aber die Summe aller über Zuschussvereinbarungen zugesagten LIFE-Mittel für Projekte mit DE-Federführung heranziehen. Für LIFE-NAT betrug sie in den Jahren 2021 bis 2023 zusammen etwa 29,8 Mio. Euro.

Im Gegensatz zu den Mitteln für die klassischen LIFE-Projekte sind für die sogenannten *Strategic Nature Projects* (SNaPs) im aktuellen Mehrjährigen Arbeitsprogramm (MAWP 2021 - 2024) und auch im Entwurf für das MAWP 2025 bis 2027 30 Mio. Euro für Deutschland reserviert. SNaPs sollen mit einer strategischen und integrierenden Herangehensweise (und z. B. auch Kapazitätsaufbau) der möglichst großflächigen, d. h. für Deutschland länderübergreifenden Umsetzung von bestehenden Plänen dienen. Der Entwurf des MAWP 2025 bis 2027 sieht vor, dass SNaPs auch für die Umsetzung der nationalen Wiederherstellungspläne nach Artikel 14 W-VO herangezogen werden können, sofern – anders als bei den klassischen LIFE-Projekten – nicht einzelne lokale Renaturierungsaktivitäten im Fokus stehen. Aufgrund der Größe und Komplexität eines SNaP-Antrags kann bereits für die Ausarbeitung eines Antrags eine Projektförderung (Technical Assistance for Preparation of SIPs/SNaPs) gewährt werden.

1.4 Exkurs: Vorschläge der KOM zur Erschließung privater Finanzierungsquellen – das Beispiel der „Nature Credits“

In einer im September 2024 von der KOM-Präsidentin gehaltenen Rede wurde erstmalig die Idee von ihr so bezeichneter „Naturgutschriften“ (*nature credits*) ins Spiel gebracht, mit denen (insbesondere) die von Landwirtschaftsbetrieben erbrachten Umweltleistungen durch den Privatsektor honoriert werden sollen. Die Idee zielt auf die Schaffung eines „Markt[es] für die Wiederherstellung unseres Planeten“ ab und wurde auch im *Mission Letter* an die neue Umweltkommissarin Roswall als ein mit Priorität auszuarbeitendes Konzept für die nächste Legislatur festgelegt („to boost private finance for nature“). Da die Naturzertifikate in komplementärem Verhältnis zur Bereitstellung öffentlicher Haushaltsmittel stehen, ist zu vermuten, dass die EU mindestens die infolge der Durchführung der W-VO absehbar größer werdende Finanzierungslücke im Naturschutz verstärkt über private Mittel reduzieren will.

Unter dem Begriff „Naturgutschriften/Naturzertifikate“ werden grundsätzlich ganz unterschiedliche Konzepte gefasst, die sich in Bezug auf Rahmen, Funktionsweise und Anwendungsbereich deutlich unterscheiden; ein globaler Rahmen zur Begriffsklärung fehlt zudem bislang. Gemein ist lediglich allen Konzepten, dass sie sich marktbasierter Funktionsweisen und Anreize bedienen. Ihr tatsächliches Funktionieren hängt jedoch in entscheidender Weise von den jeweiligen ordnungspolitischen und fachlichen Vorgaben ab. Über diese bestehen in der KOM bislang aber nur sehr ungenaue Vorstellungen, weshalb zur Ausarbeitung des Konzepts inzwischen Forschungs- und Pilotprojekte in Auftrag gegeben wurden. Es darf bezweifelt werden, dass sie bis zur Vorlage des Legislativvorschlags für den nächsten MFR zu hinreichend ausgereiften Ergebnissen führen werden. Perspektivisch ist mit einer solchen Entwicklung jedoch zu befürchten, dass die anderen EU-Fonds und Programme, insbesondere aber die GAP, zunehmend aus ihrer Verantwortung für den Umweltschutz und den Erhalt der Biodiversität entlassen und gleichzeitig die Umweltaanforderungen an den Bezug von GAP-Mitteln gesenkt werden.

2. Bundesebene

Einer stärkeren finanziellen Beteiligung des Bundes an den Naturschutzaufgaben der Länder – wozu Wiederherstellungsmaßnahmen nach Artikel 4 W-VO zählen – sind grundsätzlich enge Grenzen gesetzt, da der Konnexitätsgrundsatz des Artikels 104a Absatz 1 Grundgesetz als Ausgangsnorm der bundesstaatlichen Finanzverfassung zu beachten ist. Davon ausgenommen ist die Kompetenz des Bundes für den Meeresnaturschutz in der Ausschließlichen Wirtschaftszone

(AWZ) von Nord- und Ostsee.

Eine verfassungsrechtliche Ausnahme vom Konnexitätsgrundsatz stellen die Gemeinschaftsaufgaben dar, bei denen sich der Bund (finanziell) an *originären* Länderaufgaben beteiligt. Relevant ist im hier behandelten Kontext vor allem die in Abschnitt 2.1 thematisierte Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK). Darüber hinaus stellt auch das Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK) erhebliche Mittel zur Umsetzung von Maßnahmen bereit, die die Länder potenziell in der Durchführung von Wiederherstellungsmaßnahmen unterstützen können, sofern Abstimmungen in geeigneter Weise erfolgen (vgl. Abschnitt 2.2).

2.1 Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK)

Im Rahmenplan der GAK sind seit der Erweiterung des Maßnahmenpektrums in § 1 GAK-Gesetz im Jahr 2016 sukzessiv zahlreiche Naturschutzmaßnahmen verankert worden. Sie konzentrieren sich mehrheitlich im Förderbereich 4 „Markt- und standortangepasste sowie umweltgerechte Landbewirtschaftung einschließlich Vertragsnaturschutz und Landschaftspflege“; Vertragsnaturschutzmaßnahmen im Wald sind im Förderbereich 5 „Forsten“ verortet. Der Anteil der naturschutzbezogenen Ausgaben an den GAK-Gesamtmitteln (Bund und Länder) stieg deshalb von 2,7 % im Jahr 2017 (28,6 Mio. Euro bei 1,06 Mrd. Euro insgesamt) auf 6,8 % im Jahr 2023 (104,7 Mio. Euro bei 1,54 Mrd. Euro insgesamt). Maßgeblich für diese Zunahme war die Zweckbindung für den Naturschutz ab dem Jahr 2020 im Sonderrahmenplan „Maßnahmen zum Insektenschutz in der Agrarlandschaft“ (2023: „Maßnahmen des Ökolandbaus und der Biologischen Vielfalt“).

Vorteile der GAK sind die Ausgestaltungsmöglichkeiten der Länder bei gleichzeitiger Kompatibilität mit dem GAP-Strategieplan und insoweit mit der Nutzung von ELER-Mitteln (vgl. Abschnitt 1.1.2). So ist es z. B. teilweise möglich, den dafür notwendigen nationalen Kofinanzierungsanteil mit GAK-Mitteln zu erbringen. Im GAK-Rahmenplan sind mit den Ländern abgestimmte Fördergrundsätze enthalten, die von diesen in den jeweiligen Landesrichtlinien weiter konkretisiert und ergänzt werden können. Von den Fördersätzen kann bis zu 30 % nach oben oder unten abgewichen werden, ohne dass aufwändige Kostenkalkulationen oder (soweit bereits vom Bund notifiziert) eine erneute Notifizierung gegenüber der KOM notwendig sind. Insbesondere die Fördergrundsätze „Nicht-produktiver investiver Naturschutz“ sowie „Vertragsnaturschutz“ sind hinsichtlich der Fördergegenstände und Zuwendungsvoraussetzungen bewusst so offen gestaltet, dass sie den Ländern eine flexible Anpassung an die regional sehr unterschiedlichen fachlichen und finanziellen Erfordernisse in Bezug auf die Verbesserung und Wiederherstellung von Lebensräumen und Arten ermöglichen.

Aufgrund ihrer rechtlichen Verankerung in Artikel 91a Absatz 1 Nummer 2 Grundgesetz ist die Förderung durch die GAK jedoch an das Kriterium der „Verbesserung der Agrarstruktur“ gebunden. Das bedeutet, dass Maßnahmen der Wiederherstellung von Lebensräumen und Arten im Offenland und im Wald zwar in großen Teilen über GAK-Mittel bei entsprechender Finanzausstattung finanzierbar sind, jedoch nicht vollständig.

Grundsätzlich nachteilig für die Naturschutzfinanzierung wirkt sich ferner die äußerst geringe

Ausstattung mit Verpflichtungsermächtigungen aus, die eine mehrjährige Absicherung von Maßnahmen erschwert, sowie der – im Vergleich zum ELER – relativ hohe von den Ländern aufzubringende Kofinanzierungsanteil, der in der Vergangenheit dazu führte, dass von finanzschwächeren Ländern angemeldete Mittel vereinzelt nicht abgerufen werden konnten. Vor allem aber die überraschende Kürzung der GAK-Mittel für das Jahr 2024 sowie die damit einhergehende Abschaffung des eingangs genannten Sonderrahmenplans hat in einigen Ländern, die über die GAK einen größeren Anteil an Naturschutzmaßnahmen (ko)finanzierten, zur Streichung von Förderangeboten geführt. So bleibt beispielsweise die Mittelanmeldung für den nicht-produktiven investiven Naturschutz für das Jahr 2024 bereits deutlich hinter derjenigen für 2023 zurück.

2.2 Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK)

Das Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK) ist ein Programm des Bundes, um den allgemeinen Zustand der Ökosysteme in Deutschland deutlich zu verbessern und so ihre Resilienz und ihre Klimaschutzleistung zu stärken. Zur Umsetzung der im ANK enthaltenen Fördermaßnahmen werden seit 2022 Mittel aus dem Klima- und Transformationsfonds (KTF) bereitgestellt. Die Bundesregierung hat sich im Rahmen der aktuellen Finanzplanung auf eine Ausstattung von insgesamt rund 3,5 Mrd. Euro bis 2028 geeinigt, eine Verstetigung der Finanzierung wird angestrebt. Über die tatsächliche Finanzausstattung entscheidet der Bundeshaushaltsgesetzgeber im Rahmen der jährlichen Aufstellung zum Bundeshaushalt.

Die zur Verfügung stehenden Mittel werden über Förderprogramme, Modell- und Forschungsvorhaben, Verwaltungsvereinbarungen sowie teils über die GAK ausgereicht. Zudem werden Strukturen auf Bundes-, Landes- und regionaler Ebene geschaffen und verstetigt, die die Akzeptanz der Maßnahmen steigern, Antragstellende aktivieren und Informationen bereitstellen sollen. Finanziell wird derzeit ein deutlicher Schwerpunkt auf Maßnahmen in Wäldern und Mooren sowie in städtischen Räumen gesetzt.

Das ANK zielt – anders als die W-VO – auf den natürlichen Klimaschutz. Die Maßnahmen des ANK können zwar zu den Zielen der W-VO beitragen. Sie sind aber nicht auf die speziellen Ziele von Artikel 4 der W-VO ausgerichtet und können deren Erreichung nicht gewährleisten. Insbesondere ist das ANK nicht auf spezifische Lebensräume oder Arten nach Artikel 4 W-VO ausgerichtet. Zwar sind einige Lebensräume durch das Förderspektrum implizit abgedeckt, andere – z. B. solche des trockenen Offenlands – jedoch nicht.

Im Jahr 2025 ist die erste regelmäßige Berichterstattung zur Umsetzung des ANK vorgesehen. Teil dieser Berichterstattung ist es, Nachsteuerungsbedarfe zu identifizieren und bei Bedarf Vorschläge zur Anpassung und/oder Ergänzung des Maßnahmenportfolios zu entwickeln. Dass eine Nachsteuerung des ANK erforderlich sein wird, zeigt das Urteil des OVG Berlin-Brandenburg zum Klimaschutz im Landsektor vom Mai 2024, aber auch die aktuellen Klimaprojektionen. Bei der Entwicklung der Vorschläge zur Nachsteuerung des ANK sollte allerdings Wert auf möglichst große Synergien zu den Zielen der W-VO gelegt werden. Dabei wird auch zu berücksichtigen sein, wie bestehende Strukturen (beispielsweise die GAK) sinnvoll einbezogen werden können.