

Förderung von Waldumweltmaßnahmen aus dem Fonds zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) am Beispiel der NABU-Stiftung Nationales Naturerbe in den Ländern Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen

Simon Grohe / Thesis Master of Science „Regionalentwicklung und Naturschutz“ Fachhochschule Eberswalde / 25.08.2009 / simongrohe@freenet.de

Zusammenfassung

Überblick

Die vorliegende Arbeit beleuchtet Möglichkeiten der Förderung von Naturschutzvorhaben im Wald, im Besonderen unter dem Fördertitel Waldumweltmaßnahmen des ELER-Fonds. Um ein vertieftes Verständnis zu ermöglichen, wird die aktuelle Förderlandschaft der Europäischen Union skizziert und der ELER-Fonds in die Gemeinsame Agrarpolitik eingeordnet. Möglichkeiten zur Finanzierung von Waldnaturschutzprojekten außerhalb des ELER-Fonds werden aufgezeigt. Letzterer wird jedoch als von der EU ausersehene Hauptfinanzierungsquelle für Umwelt- und Naturschutzmaßnahmen vertiefend betrachtet und das Mehrebenensystem der Förderung (europaweit – national – regional) erläutert. Auf jeder der Ebenen erfolgt eine Einführung in die in Deutschland bestehenden Regelwerke. Besonderes Augenmerk liegt dabei auf Schwerpunkt 2 des ELER: Verbesserung von Umwelt und Landschaft. Die in diesem Schwerpunkt förderfähigen Maßnahmen werden zusammenfassend beschrieben und die Bedingungen der Förderung dargelegt sowie die Umsetzung in den deutschen Bundesländern aufgezeigt. Für einen der Fördertitel, Waldumweltmaßnahmen, werden die Details der Förderung herausgearbeitet. Weitere für den Waldnaturschutz relevante Fördertitel werden auf allen Ebenen angesprochen.

Die Entwicklungsprogramme der Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen/Bremen werden kurz zusammengefasst. Ausführlich ist die Darstellung der Fördermöglichkeiten in Schwerpunkt 2 und besonders der Waldumweltmaßnahmen. Wieder werden alternative ELER-Fördertitel betrachtet.

In diesen Ländern werden weitergehend die relevanten Landesförderrichtlinien analysiert, die die politischen Programme in für Antragsteller gültige Regelungen umsetzen. Die Details zur Beantragung von Fördermitteln für Waldumweltmaßnahmen werden eruiert und im Sinne eines Handlungsleitfadens für potenzielle Antragsteller aufbereitet. Das Potenzial der NABU-Stiftung Nationales Naturerbe für die Beantragung von Waldumweltmaßnahmen wird ermittelt. In Niedersachsen wird ein konkretes Projekt im NABU-Schutzgebiet Heerter See vorbereitet.

Die in der Arbeit getroffenen Aussagen entsprechen dem Stand von Juni 2009 (in den Abschnitten zu den Bundesländern teilweise bis August 2009).

Ergebnisse

In der aktuellen Förderperiode nutzt die Europäische Union zur finanziellen Umsetzung ihrer Politikziele sechs große Fonds: Die beiden Strukturfonds Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und Europäischer Sozialfonds (ESF), den Kohäsionsfonds, den Europäischen Fischereifonds (EFF) sowie in der Gemeinsamen Agrarpolitik den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER). Zur besseren Politikintegration und zur Vermeidung von Förderüberschneidungen hat sich die Europäische Kommission gegen die Einrichtung eigener Finanzierungsinstrumente zur Umsetzung ihrer Ziele im Natur- und Umweltschutzbereich entschieden; eine Ausnahme bildet die Gemeinschaftsinitiative LIFE, die jedoch nur einzelne Leuchtturmprojekte finanzieren soll. Alle Fonds bieten Ansätze zur Finanzierung von Umwelt- und Naturschutz, der Hauptanteil der Mittel zur Umsetzung der Ziele der Europäischen Union in diesem Bereich soll jedoch aus dem ELER-Fonds kommen. Gemeinsames Grundprinzip ist die Subsidiarität, d. h. der von der EU vorgegebene Rahmen muss auf nationaler oder auf nachgelagerten Verwaltungsebenen durch sog. Operationelle Programme (OP) bzw. Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum (EPLR) umgesetzt werden.

In der Arbeit wird festgestellt, dass die außer dem ELER betrachteten Finanzierungsinstrumente der EU in Deutschland keine Breitenwirkung für den Waldnaturschutz haben: Zwar werden in den finanzstarken Strukturfonds explizite Maßnahmen für diesen Bereich genannt und viel andere Maßnahmen bergen indirekten Nutzen für Umwelt und Natur; die von der EU angebotenen Möglichkeiten werden jedoch von den Bundesländern nicht umgesetzt. Gegenüber den mit insgesamt 347,4 Mrd. € ausgestatteten Strukturfonds verblassen die verfügbaren Mittel des EFF (3,85 Mrd. €) und von LIFE (2,14 Mrd. €), allerdings stehen die letztgenannten Mittel exklusiv für Naturschutzförderung zur Verfügung. Einschränkungen ergeben sich aus den hohen Ansprüchen an förderfähige Projekte, so dass LIFE als regelmäßige Finanzierungsquelle für altbewährte und wiederkehrende Maßnahmen ausscheidet. Der EFF ist mit knapp doppelt so hohem Finanzvolumen unterfüttert, bedient jedoch als rein sektoraler Fonds Naturschutzmaßnahmen nur als einen von vielen Fördergegenständen und ist auf aquatische Ökosysteme beschränkt. Deutschland fällt nicht in die Förderkulisse des Kohäsionsfonds und der EGFL dient nicht der Umsetzung von Umwelt- und Naturschutzzielen.

Das Gros der Mittel zur Umsetzung der Naturschutzziele der Europäischen Union soll aus dem ELER-Fonds kommen. Dieser bietet mit dem zweiten der drei inhaltlichen Schwerpunkte (Verbesserung von Umwelt und Landschaft) vielfältige Ansatzpunkte zur Umsetzung der angesprochenen naturschutzorientierten Strategien auf landwirtschaftlichen und bewaldeten Flächen. Mindestens 25% des EU-Finanzierungsanteils sind hierfür einzuplanen. Waldumweltmaßnahmen sind in der aktuellen Programmperiode (2007-2013) erstmals als eigener Fördertitel im Schwerpunkt 2 enthalten.

Welche der Maßnahmen in einer Region tatsächlich angeboten werden, bestimmt sich nach den Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum (EPLR), die von den Verwaltungseinheiten der Mitgliedsstaaten aufgestellt werden. Darin erfolgt auch die Zuweisung der insgesamt für die Förderung vorgesehenen Mittel (EU-Anteil, nationale Kofinanzierung, Ländermittel) sowie die Höhe der Beihilfen für die einzelnen Maßnahmen.

Das Verfahren von der Aufstellung der ELER-VO bis zu den EPLR ist langwierig. Die Ziele der ELERVO werden auf europäischer Ebene durch „Strategische Leitlinien“ ergänzt. Die Mitgliedsstaaten setzen beide in nationalen Strategieplänen um. Die EPLR bewegen sich im von diesen drei Regelwerken aufgespannten Rahmen. Dabei ist das Maß an Redundanzen beträchtlich: Die sechs strategischen Leitlinien der Gemeinschaft wiederholen die Schwerpunkte 1-4 und die Aussagen zu Kohärenz und Komplementarität der ELER-VO. Auch der deutsche Nationale Strategieplan beschränkt sich im Wesentlichen auf die Wiederholung und Bekräftigung der auf höherer Ebene gesteckten Ziele.

In Deutschland ist das nationale Kofinanzierungsinstrument für die ELER-Förderung die Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK), die eine im Regelfall 60%ige Beteiligung des Bundes an den Maßnahmenkosten vorsieht. Entsprechend ihrem gesetzlichen Auftrag sind nur primär agrar- bzw. küstenschutzorientierte Maßnahmen GAK-förderfähig. Waldumweltmaßnahmen (WUM) zählen nicht dazu, so dass diejenigen Länder, die WUM anbieten, den Mitfinanzierungsanteil dieser Maßnahme ohne Beteiligung des Bundes aufbringen müssen. In Anerkennung der besonderen Bedeutung der Wälder für Naturschutzziele (Biodiversität, Klimawandel etc.) wäre eine Aufnahme von WUM in die GAK-Förderung angebracht (z. B. fordert die nationale Strategie zur biologischen Vielfalt Nutzungsverzicht auf 5% der Waldfläche – ein klassischer WUM-Fördergegenstand).

Sechs Bundesländer bieten Waldumweltmaßnahmen an: Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Allerdings ist nur in dreien der Länder die tatsächliche Beantragung von Förderung für WUM möglich: In Sachsen-Anhalt und Thüringen gibt es noch keine entsprechende Förderrichtlinie, in Niedersachsen dürfen die Antragsformulare aufgrund eines noch ausstehenden Verwaltungsaktes nicht ausgegeben werden. Als Hauptgrund für die schleppende Umsetzung wird die schlechte Personalausstattung der Länder vermutet.

Die Ausgestaltung in den Ländern ist jeweils ähnlich und als Vertragsnaturschutz detailliert geregelt; eine Ausnahme ist Baden-Württemberg, wo einfache pauschale Auflagen mit niedrigen Fördersätzen einhergehen. Typische Fördergegenstände sind der Erhalt von Alt- und Totholz, zeitweiliger Nutzungsverzicht und historische Waldnutzungsformen wie z. B. Niederwald. Die Finanzausstattung für WUM ist in diesen Ländern im Vergleich zu anderen Maßnahmen eher gering und steht damit im Widerspruch zu den verbal starken Bekenntnissen zum Waldnaturschutz.

Inhaltlich fallen die auf EU-Ebene sehr unscharfen Förderregeln für Waldumweltmaßnahmen auf. Im Grunde wird die Ausgestaltung vollständig den EPLR überlassen. Im Ergebnis werden teilweise naturschutzfachlich umstrittene Maßnahmen förderfähig, wie z. B. die Förderung von Douglasien in Mecklenburg-Vorpommern. Auch ist die Zuweisung von WUM unter die cross-compliance-Regelung zweischneidig: Grundsätzlich positiv ist die damit verbundene Kontrolle der Einhaltung bestimmter gesetzlicher Mindeststandards. Andererseits ist die Einhaltung sämtlicher Vorschriften im Wald über die langen Vertragslaufzeiten von 20 Jahren für Antragsteller schwer zu garantieren. Diese Regelung dürfte der Hauptgrund für die zurückhaltende Nachfrage nach Waldumweltmaßnahmen sein. Auch muss die Wirksamkeit der CC-Regelung kritisch betrachtet werden: Nach einer aktuellen Studie im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz sind die Regelungen mindestens im Agrarbereich nicht ausreichend zum Erhalt der Biodiversität. Da die Ausgestaltung der WUM mindestens in Deutschland weit eher Vertragsnaturschutz als Umweltmaßnahme entspricht, wäre ein Verzicht auf die CC-Regelung und dafür die Aufnahme detailschärferer und naturschutzfachlich unstrittiger Vorgaben sinnvoll. In diesem Zuge wäre auch zu prüfen, inwieweit eine Umstellung auf erfolgsorientierte Förderung dienlich ist, die im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen als zielführender gilt und von manchen Ländern schon teilweise angewandt wird (z. B. Niedersachsen mit einzelnen Teilmaßnahmen).

Allerdings bieten noch weitere ELER-Fördertitel Möglichkeiten zur Förderung ähnlicher Vorhaben. Besonders wichtig sind hierbei Beihilfen für Nichtproduktive Investitionen (z. B. Stockausschlagwälder in Bayern) und Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes (z. B. Totholz in Brandenburg). Die möglichen Gründe für diese Zuordnung sind vielfältig: Zum einen fallen diese Fördertitel nicht unter die CC-Regelung, d. h. die potenziellen Antragsteller haben weniger Auflagen zu erfüllen und im Falle der Verletzung der Auflagen weniger drastische Sanktionen zu fürchten. Ein weiterer Nachteil ist die bei WUM jährlich zu beantragende Ausschüttung der Förderung, die auch verwaltungsseitig mehr Aufwand als Nutzen bringt. Zum anderen kommen taktische Überlegungen bei der Programmerstellung in Betracht: Aus politischen Gründen könnte es gewollt sein, die Förderung bestimmter Vorhaben nicht zu stark zu betonen (kein eigener Fördertitel für sehr gering alimentierte Waldnaturschutzprojekte) oder aber andere Fördertitel möglichst groß erscheinen zu lassen (dem Titel also möglichst viele Maßnahmen zuzuordnen). Denkbar sind auch die schlichte Beibehaltung traditioneller Ressortzuständigkeiten und Förderstrukturen. Im Falle von Baden-Württemberg schließlich dürfte ein grundsätzlich anderes Verständnis von WUM ausschlaggebend sein: Über WUM wird nur eine Art Minimalschutz gefördert, anspruchsvollere Naturschutzprojekte wie der Erhalt bestimmter Biotopstrukturen fallen dann unter Nichtproduktive Investitionen.

Mecklenburg-Vorpommern legt im EPLR-MV mit 41,7 % der gesamten ELER-Mittel einen starken Fokus auf Schwerpunkt 3. Für die Verbesserung von Umwelt und Landschaft werden nur 23,8% der ELER-Gelder veranschlagt, auch weil die umweltpolitischen Ziele teilweise von Maßnahmen aus Schwerpunkt 3 abgedeckt werden. Besonders sticht hier die Ausgestaltung und finanzielle Ausstattung des Fördertitels Erhalt des ländlichen Erbes hervor. Verbal wird der Förderung auf bewaldeten Flächen hohe Bedeutung beigemessen, die tatsächliche Mittelverteilung im Schwerpunkt 2 lässt auf andere Prioritäten schließen.

Unter den Maßnahmen auf bewaldeten Flächen sind die Nichtproduktiven Investitionen mit 1,7% der ELER-Mittel rund 2,5fach höher alimentiert als die übrigen Fördertitel zusammengenommen, jedoch ist die Landesforst Mecklenburg-Vorpommern Hauptnutznießer von NPI: Andere Zuwendungsempfänger sind nur für Teilmaßnahmen zur Verbesserung der öffentlichen Zugänglichkeit der Wälder förderberechtigt. Für die Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen ist die Landesforst einziger Zuwendungsempfänger.

Waldumweltmaßnahmen (Erhalt von Alt- und Totholz, Ausweisung von Ruhezeiten oder Prozessschutzfläche, traditionelle Bewirtschaftungsformen) können auch von privater Seite beantragt werden, sind aber mit 0,3 % der ELER-Mittel von geringer Bedeutung. Mit rund 283.000 ha unterliegen knapp 56% der Waldfläche mindestens einer Schutzkategorie nach Naturschutz- oder Forstrecht, das Ziel von WUM sind aber nur bescheidene 3.500 ha Förderfläche. Dies ist umso gravierender, als in Mecklenburg-Vorpommern im Unterschied zu anderen Bundesländern Ausgleichszahlungen für Natura-2000-Auflagen nicht vorgesehen sind.

Auch die Förderhöhe für die Teilmaßnahmen bewegt sich nur im von der EU vorgeschlagenen Rahmen und ist damit wenig attraktiv. Die bei der Berechnung der Entschädigung veranschlagten Zinsen von 2% bzw. 3% sind betriebswirtschaftlich tatsächlich mager und liegen sogar unter dem Regelzinssatz nach BGB von 4%. Der Ansatz von Transaktionskosten ist bei der Förderung EU-seitig ausgeschlossen; der stattdessen erlaubte Risikozuschlag fällt mit 10% ebenfalls gering aus (man bedenke die 20jährige Vertragslaufzeit). Tatsächlich wurden in den ersten beiden Jahren der Förderperiode auch nur 2 Verträge mit insgesamt 313 ha Förderfläche abgeschlossen – angestrebt sind insgesamt 250 Verträge und 3.500 ha.

In Niedersachsen genießt die Förderung der Umstrukturierung der Land- und Forstwirtschaft oberste Priorität (55,2 % der ELER-Mittel). Schwerpunkt 2 erhält nur 19,3% der ELER-Mittel. Aufgrund der starken Zersplitterung der Eigentumsverhältnisse im Wald ist jedoch tatsächlich die Förderung von forstwirtschaftlichen Zusammenschlüssen ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Umsetzung von Naturschutzziele im Wald.

Innerhalb des Schwerpunktes 2 dominieren allerdings auch in Niedersachsen die Agrarumweltmaßnahmen. Unter den Fördertiteln für bewaldete Flächen sind den Nichtproduktiven Investitionen mit 2% der ELER-Mittel knapp das Dreifache der Mittel für die übrigen Maßnahmen zusammen zugeordnet. Im Unterschied zu Mecklenburg-Vorpommern sind hier jedoch natürliche und juristische Personen in vollem Umfang antragsberechtigt und können so nichtstaatlichen Naturschutz vorantreiben. Auch in Niedersachsen werden keine Ausgleichszahlungen für Natura-2000-Auflagen im Wald gewährt. Neben Nichtproduktiven Investitionen und Waldumweltmaßnahmen ist hier ebenfalls der Erhalt des ländlichen Erbes ein wichtiger Fördertitel für Waldnaturschutzprojekte.

Die Fördersätze für Waldumweltmaßnahmen (wie MV, zusätzlich „sonstige Bewirtschaftungseinschränkungen“) gehen in Niedersachsen weit über die von der EU vorgeschlagenen Grenzen hinaus. Bei der Berechnung wird auch ein betriebswirtschaftlich akzeptabler Zins von 4% zugrunde gelegt; der Risikoausgleich wird mit dem Faktor 1,2 angesetzt und ist damit doppelt so hoch wie in Mecklenburg-Vorpommern.

Angestrebt wird eine WUM-Förderfläche von insgesamt 2.000 ha. Ähnlich wie in Mecklenburg-Vorpommern nimmt sich dieses Ziel bescheiden aus im Vergleich zur Förderkulisse: In Niedersachsen sind rund 250.000 ha Wald Teil des Natura-2000-Netzes. Ebenfalls wenig rühmlich ist der Stand der Umsetzung der Förderung: Aufgrund verwaltungsinterner Vorgänge ist eine Beantragung von Fördermitteln für sämtliche Vorhaben auf bewaldeter Fläche bis August 2009 nicht möglich.

Das Gesamtbild der Waldumweltmaßnahmen ist in beiden Ländern ernüchternd. Obwohl Mecklenburg-Vorpommern als Konvergenzregion eingestuft ist und damit für Maßnahmen im Schwerpunkt 2 einen EU-Anteil an der Förderung von 80% einplanen kann, sind die Beihilfen für Waldumweltmaßnahmen zu knapp kalkuliert. Niedersachsen ist nur zum kleinen Teil Konvergenzgebiet, muss also auf dem größten Teil der Landesfläche mit einem EU-Anteil von 55% für Vorhaben im Schwerpunkt 2 auskommen. Dennoch sind Waldumweltmaßnahmen hier betriebswirtschaftlich deutlich attraktiver gestaltet – allein die Beantragung der Mittel ist nicht möglich.

Insgesamt überrascht das geringe Gewicht dieses neuen Fördertitels in Deutschland, sowohl hinsichtlich seiner Akzeptanz in den EPLR (nur in sechs der 14 EPLR enthalten) wie auch bezüglich der Mittelausstattung im Vergleich zu anderen Maßnahmen. Zumindest in den beispielhaft betrachteten Ländern Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen profitieren Waldumweltmaßnahmen auch nicht von zusätzlichen health-check-Mitteln. Damit muss die Wirksamkeit des Fördertitels Waldumweltmaßnahmen grundsätzlich kritisch hinterfragt werden. In Deutschland sind 44% des Waldes in Privatbesitz, davon sind 57% Betriebe mit unter 20 ha Fläche. Angesichts des in der Arbeit dargestellten Aufwands lohnt sich für diese Betriebe die Antragstellung regelmäßig nicht. Dem ehrgeizigen Ziel der deutschen Biodiversitätsstrategie, Flächenstilllegung auf 5% des Privatwaldes, geht damit beträchtliches Potenzial verloren.