



Natürliches Erbe M323 – Zentrale Maßnahme des Natur- und Gewässerschutzes in der Kulturlandschaft

J. Freese/ DVS, Dez.2012

**Problemsammlung und Diskussionszusammenfassung,
Workshop 4.-5.12.2012, Kassel**

Ausgangslage: Über die Maßnahme 323 (Artikel 57 der ELER-VO) werden bundesweit z.Z. jährlich ca 90-100 Mio. Euro ausgegeben. Sie ist die wichtigste natur- und gewässerschutzorientierte Maßnahme, die die Agrarumweltmaßnahmen (flächengebunden, standardisiert und an Agrarflächen und landwirtschaftliche BewirtschafteterInnen gebundenen) ergänzen.

Mit M323 können investive oder projektartige und auch von Nicht-Landwirten getragene Artenschutz- und Naturschutzmaßnahmen ebenso umgesetzt werden, wie Maßnahmen, die nicht oder nicht ausschließlich auf landwirtschaftlicher Nutzfläche durchgeführt werden. Außerdem können mit M323 „Sonderprogramme“ aufgelegt werden, die spezielle Förderungen z.B. von Naturparks, standardisierten Landschaftspflege- oder Gewässerentwicklungsaufgaben anbieten oder regionale bzw. sektorspezifische Angebote machen, deren Umsetzung innerhalb der Agrarumweltmaßnahmen (AUM) nicht praktikabel oder möglich sind (z.B. Weinbergsterrassenerhaltung in Sachsen, Luzerneanbau als Greifvogelschutz in der Magdeburger Börde, ...).

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist, dass bei M323 die Möglichkeit besteht, nicht nur Maßnahmenkosten sondern auch Öffentlichkeitsarbeit und Personalkosten des Managements und der Umsetzung zu finanzieren. Damit sind die in den Ländern umgesetzten M323 Maßnahmen sehr zentral für den Wasser-, Biodiversitäts-, Umwelt- und Naturschutz in der Agrarlandschaft.

Die Maßnahme 216 erlaubt die Umsetzung von Investitionen auf landwirtschaftlichen Betrieben zur Anpassung von Naturschutzanforderungen. Im Agrarbereich wird diese Regelung nur von BY, MV, HH, NI/HH, NW, RP umgesetzt, jedoch insgesamt mit weniger als 17 Mio € für den Zeitraum 2007-2013. BY wendet hier ca 9,5 Mio € auf. Die Maßnahme hat als Code 227 im Wald eine erheblich höhere Bedeutung ins. für die Waldschutzzalkung, Jungbestandpflege, etc

Übersicht Entwicklung der geplanten öffentlichen Ausgaben

Die Bundesländer mussten zu Programmbeginn 2007 einschätzen, wie viel Geld bis 2013 im Rahmen der Maßnahme 323 ausgegeben wird. In der Zwischenzeit bestand die Möglichkeit, die Budgetansätze im Rahmen von Änderungsanträgen zu verändern. Dabei ist das deutschlandweite Budget der Maßnahme M323 (nur Anteil öffentliche Ausgaben, ohne nationale Top-ups) von ca 950 Mio € für die Zeit 2007-2013 um rund 100 Mio € auf 857 Mio € gesunken.

öffentliche Ausgaben gesamt [Mio € 2007-2013]

	BB+BE	BW	BY	HE	HH	MV	NI + HB	N W	RP	SH	SL	SN	ST	TH	Summe
Ursprünglicher Ansatz M323	135	110	74	1,2	6,6	171	145	41	7,9	66	3	67	103	20	951
aktueller Ansatz (laut SFC)	90	84	80	0,7	4,2	200	151	39	11	57	1,4	30	86	24	857

Tabelle 1: Budgetansätze der Maßnahme 323 in den Ländern in den Jahren 2007 und 2012 im Vergleich. Incl. Maßnahmen des Erhalts des kulturellen Erbes.

Investive EU-kofinanzierte ELER-Maßnahmen im Bereich Gewässer- und Naturschutz (geplantes Budget für 2007-2013)

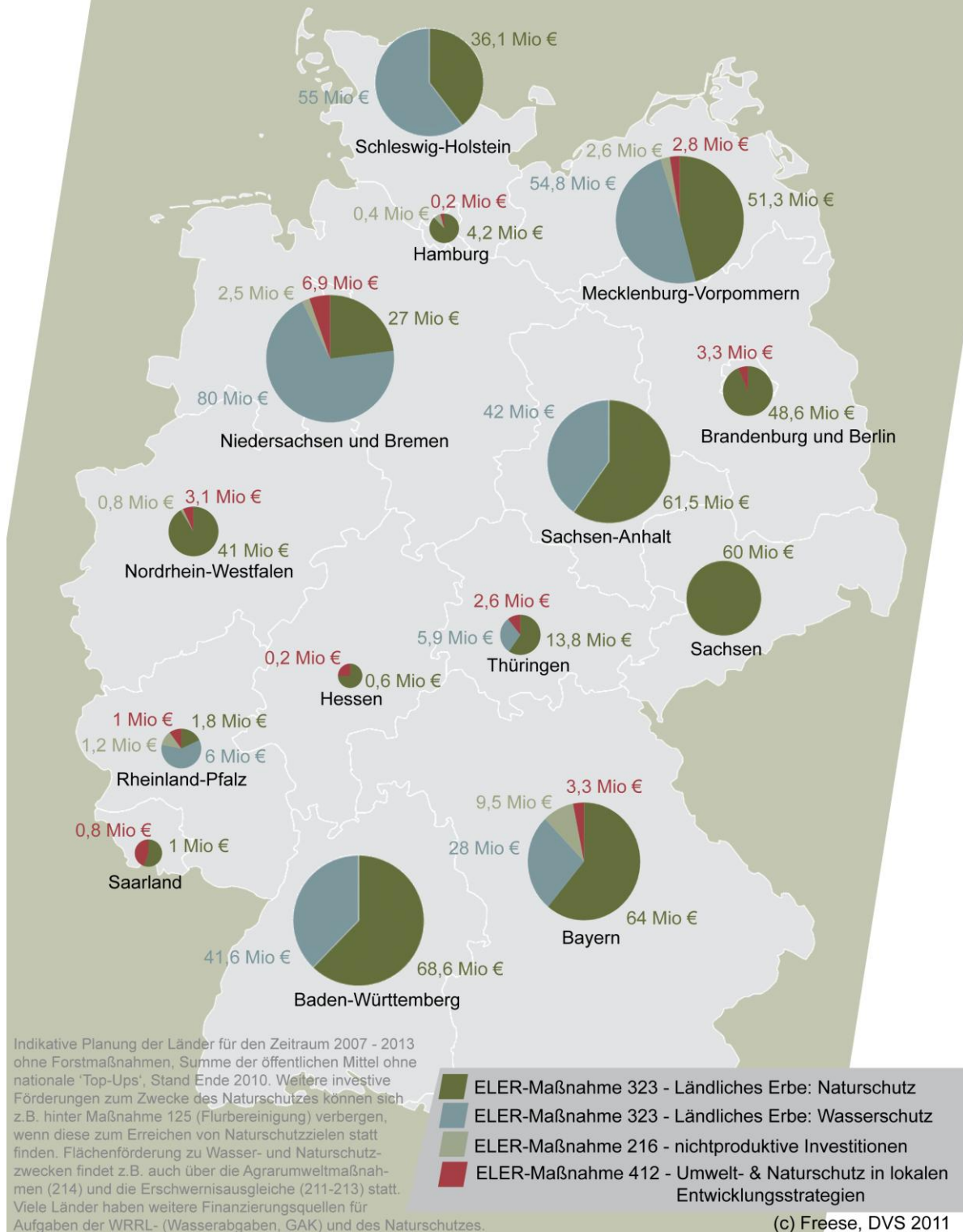


Abb. 1: Indikative Finanzplanung der Länder für die Maßnahmenbereich Natur- und Gewässerschutz im Rahmen der Maßnahme M 323. Fehlende Summen zu Tabelle 1: M323 Investitionen in das kulturelle Erbe.

Nutzung von Artikel 57/ M323 - Natürliches Erbe im ELER 2007-2013



Abb.2 : Förderrichtlinien des Naturschutzes, des Gewässerschutzes und Sonder-Förderrichtlinien, die in den Ländern mittels M323 umgesetzt werden.

Zukünftige Ausgestaltung in der ELER 2014 gemäß Vorschlag der Kommission

Anders als z.B. beim Ökolandsbau, der durch einen eigenen Artikel im ELER-Vorschlag 2014-2020 (Fassung vom Oktober 2011) gestärkt wurde, ist dies für die Maßnahme 323 nicht vorgesehen. Der Begriff ländliches Erbe taucht nicht einmal mehr als Artikelüberschrift auf. Generell sind die Wasser-, Arten-, Naturschutz- und biodiversitätsrelevanten Maßnahmen zerteilt und in andere Maßnahmen integriert worden. Eine Bündelung in einem oder wenigen Artikeln und damit eine maßgeschneiderte Zusammenstellung der Instrumente z.B. für die Umsetzung der FFH/Natura 2000, WRRL oder EU-Artenschutzziele ist nicht gegeben.

Generell unterscheidet die Kom zwischen betrieblichen nichtproduktiven Investitionen (alter Artikel 41/ Maßnahme 216/22xWald) und Investitionen für alle Akteure (alter Artikel 57/ Maßnahme 323). Auch im neuen Vorschlag ELER 2014-2020 findet man Naturschutzinvestitionen im Betriebsinvestitionsbereich (neuer Artikel 18) und im Artikel für Investitionen aller Akteure (neuer Artikel 21 „Dorferneuerung und ...). Neu ist die Öffnung von Artikel-Neu-18 in Abs 3 für kollektive und integrierte Maßnahmen. Artikel-Neu-21 enthält fast den Wortlaut von Artikel-Alt-57. Damit erscheint eigentlich das alte natürliche Erbe M323 sowohl in Artikel 18 als auch Artikel 21 umsetzbar.

Die Länder verfolgen bei der Auswahl der Artikel für die Umsetzung von Naturschutzzielen unterschiedliche Strategien. Alle werden den Vertragsnaturschutz weiterhin nutzen und diesen – wegen der Bindung der Landwirte – finanziell primär bedienen. Im Bereich der investiven und projektartigen Naturschutzmaßnahmen verfolgen dann einige Länder die Strategie, alle nutzbaren Artikel der neuen ELER-VO zu programmieren (Artikel 15-Wissenstransfer, 16-Beratung, 18-Betriebliche Investitionen, 21-Ländliches Erbe, 36-Zusammenarbeit), andere wollen sich auf den Artikel 21 konzentrieren. Die Artikel 15 und 36 sind für einige Länder insbesondere wegen des erhöhten EU-Kofinanzierungsanteils von Interesse. Generell ist man sich aber bewusst, dass mehr programmierte Artikel die Maßnahmenverwaltung und das Monitoring komplexer machen. Außerdem wird das Umschichten innerhalb der Naturschutzmaßnahmen und anpassen der Budgets erschwert bzw. macht erhebliche Mehrarbeit.

Problematisch an Artikel-Neu-21 ist die (indikative) Zuordnung in Anhang V des ELER VO Entwurf zur Priorität 6 - soziale Eingliederung, Armutsbekämpfung und wirtschaftliche Entwicklung und die damit fehlende Zuordnung zu den Umwelt- und Naturschutzprioritäten (Priorität 4).

Hier wird von den Ländern davon ausgegangen, dass sie die Teilmaßnahmen der einzelnen Artikel den tatsächlichen Prioritäten / zuordnen können, dass also Programmierung und Monitoring nicht entlang der Artikel, sondern entlang der Prioritäten programmiert werden können.

Prioritäten der Ländlichen Entwicklung nach 2013:

Priorität 1: Wissenstransfer, Bildung und Beratung
Priorität 2: Wettbewerbsfähigkeit
Priorität 3: Lebensmittelketten und Risikomanagement
Priorität 4: Förderung von Ökosystemen
Priorität 5: Förderung der Ressourceneffizienz
Priorität 6: Arbeit und Entwicklung im ländlichen Raum
Methodische Priorität: Leader, Europäische Innovationspartnerschaften, Zusammenarbeit

Gleichzeitig findet sich im Entwurf des **Indikator Plans** (RURAL DEVELOPMENT PROGRAMMING AND TARGET SETTING 2014-2020, Working document vom 5.11 mit Korrekturen vom 27.11.2012, http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=5198FAB8-0DCA-ED7D-8D97-6A3465D590E9) im Annex 1 Tabelle 1 für den Neu-Artikel 21 nur der Zuordnungshinweis für die Managementpläne (21.a) zu Priorität 4, nicht hingegen für das Natürliche Erbe und HNV-Flächen (21.f) gegeben.

Auch das working document „Draft target **indicator fiches** for Pillar II + complementary result indicators (Priorities 1 to 6), Fassung 5.11.2012, http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=519DDB82-09F9-32AF-6D5B-617CFD40BF1C läßt eine Zuordnung der Artikel 21 a und 21f zu Priorität 4 vermissen.

Weiter verkompliziert wird die Weiterentwicklung der M323 durch den neu geschaffenen **Artikel 36** der ELER 2014-2020 der die **Zusammenarbeit** von Akteuren insbesondere auch im Bereich des Ressourcenschutzes mit einer erhöhten EU-Kofinanzierung anreizen will.

Eine Reihe von Ländern (SN, SH, MV, ST, BB, BW) erwägen, den neuen Artikel 36 für Naturschutzmaßnahmen zu nutzen. Es wird aber allgemein beklagt, dass dazu viel zu wenig Informationen vorliegen und man eigentlich ohne Durchführungsregelungen immer unter dem Risiko steht, an dem, was die EU sich vorstellt völlig vorbei zu programmieren. Der erhöhte EU-Kofinanzierungsanteil (statt 50% gibt es 80% EU-Mittel) ist hauptsächlich für die Ost-Länder von Interesse, um ihre sehr stark sinkenden Kofi-Sätze abzufedern und nationale Mittel zu sparen.

Schließlich stehen noch Vereinfachungen über **Abrechnungspauschalen** im Raum (Artikel 20 der Horizontalen Verordnung über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik), sind diese auch für M323 vorgesehen bzw. möglich? Wie können diese ausgestaltet sein?

Eine Reihe von Ländern (SN, BY) nutzen oder entwickelt Pauschalen in den Bereichen Personal/ Managementkosten, Nebenkosten, Ausgewählte Typen von Maßnahmen (z.B. Pflanzung eines Streuobstbaums, Pflege von 100m Hecke, Wiederherstellung von 1 m² Weinbergterrasse, ...). Auch werden z.B. für die Naturschutzberatung in Sachsen Standardleistungskataloge und deren Standardkosten entwickelt und in BY Landschaftspflegemaßnahmen jetzt schon nach Maschinenringkosten abgerechnet.

Zusätzlich ist die Rolle der Umsetzung von WRRL, Natura 2000 etc im Rahmen der Ländlichen Entwicklung unklar. Der vorgesehene Artikel 31 und fehlenden Budgetbindungen für diese Aufgaben verkomplizieren die Situation der Programmvorbereitung weiter.

Schließlich sind die Maßnahmen des Artikel 21 voraussichtlich auf den ländlichen Raum begrenzt (dessen Definition kann zwar artikel-/maßnahmenspezifisch erfolgen, davon wird aber in vielen Bundesländern aus Vereinfachungsgründen nicht Gebrauch gemacht werden) und behindern so z.B. die durchgängige Bearbeitung von Fließgewässern oder Maßnahmen im Umfeld von Städten.

Fazit: Die Kommission hatte bisher die hohe Umweltbedeutung der Maßnahme 323 nicht im Blick und hat diese Maßnahme im Entwurf ELER 2014-2020 nicht gestärkt oder weiterentwickelt.

Bevor sich die Ländern an die Details der Programmierung einer Nachfolgemeasures M323 unter Berücksichtigung der Erfahrungen mit dieser Maßnahme machen können, müssen programmtechnische und strategische Überlegungen angestellt und die Gesamtrahmensituation (Finanzbudget 2.Säule, und für die einzelnen Maßnahmen, Entwicklung der GAK) geklärt werden.

M323- Maßnahmen braucht Maßnahmenträger

Trägerstruktur, Antragsfinanzierung, Maßnahmenvorfinanzierung

Die Vielfalt der Träger, die gegenwärtig Maßnahmen M323-Maßnahmen umsetzen ist erheblich. Von öffentlichen Stellen (Landesämter etc) über Kommunen (Landkreise, Gemeinden) bis hin zu Vereinen, Verbänden, etc. Eine Herausforderung ist, dass ein potentieller Projektträger in die Antragsentwicklung erhebliche nicht erstattbare Vorleistungen investiert (Ideenentwicklung, Zusammenführen von verschiedenen Akteuren, Vorabstimmungen mit öffentlichen Stellen, etc, Antragserstellung) und für diesen Prozess normaler Weise keine Regelunterstützung bereit steht.

Schließlich stehen in einigen Bundesländern die Trägerstrukturen, auf die die ELER zurückgreifen möchte so sehr unter Druck (fehlende institutionelle Förderung, fehlende Grundförderung) dass sich die Frage stellt, wie lange das gegenwärtige Modell - verhältnismäßig gut ausgestatteter ELER-Maßnahmentöpfe, die zentral zu nationalen und EU-Umweltzielen beitragen sollen stehen schrumpfenden und nicht finanzierten Strukturen und Institutionen gegenüber – noch aufrechterhalten werden kann.

So vielfältig wie die Träger ist auch die Finanzierungsstruktur des schließlich beantragten Projekts (unbare Eigenleistungen, Baranteile von Gemeinden, Stiftungsbeiträge, Mischfinanzierung mit anderen Fördertöpfen, ...) so unterschiedlich ist auch die trägerseitige Vorfinanzierung während der Umsetzung organisiert (Kommunalhaushalt, Vereinsmittel, gesponserte Kredite, ...

Für nichtöffentliche Träger ist oft dennoch die größte Herausforderung, dass die in der Maßnahmenbewilligung zugesagten Mittel erst nach Umsetzung, Abrechnung und Prüfung gezahlt werden. Die Vorfinanzierung größerer Projekte aus Barmitteln ist in der Regel nicht darstellbar. Die Beschaffung von Krediten, deren Kreditkosten nicht erstattbar sind, geling nur im Einzelfall.

Generell gibt es in den Bundesländern unterschiedliche Strategien. BY hat mit einer fast flächendeckenden Vorhandensein von Landschaftspflegeverbänden eine tragfähige Trägerstruktur. SH konzentriert seine Maßnahmen bei 3-5 großen und damit leistungsfähigen Projektträgern.

Der hohe Verwaltungsaufwand macht es nötig, Bagatellgrenzen für die Förderung einzusetzen. Das schränkt die Vielzahl der Träger weiter ein.

Kleine Maßnahmen (Gesamtvolumen < 5000 -15000 €): Sollten nicht mit EU-Mitteln umgesetzt werden ist für Verwaltung und Träger zu aufwendig. Andere Länderförderung nötig.

Mittlere Maßnahmen (Mittelfluß monatlich > 10000 €): Hier besteht eine Zwischenfinanzierungsbedarft auch für mittelgroße und erfahrene Träger.

Große Maßnahmen: Können und werden nur von großen Trägern oder Landesanstalten/ Stiftungen, Landesgesellschaften abgewickelt.

SN denkt darüber nach, den Förderbescheid mit einem Förderdarlehen zu verbinden, um die Vorfinanzierung zu erleichtern. Für die meisten Bundesländer sind jedoch all diese Fond-/Darlehnsmaßnahmen nicht praktikabel, da sie den Verwaltungsaufwand weiter drastisch erhöhen.

Diskutiert wird daher insbesondere, welche Lösungen die Haushaltsordnungen der Länder bieten. Bisher werden schon Teilzahlungen nachgewiesener Kosten alle 2 oder 3 Monate angewendet. Hier beklagen die Verbände aber eine u.U. längere Bearbeitungszeit, dass auch wieder Zwischenfinanzierungsbedarfe von 20-50.000€ über 3-6 Monate entstehen.

Als eine zu prüfende Lösungsmöglichkeit wird angesehen, dass Vorschüsse auf Risiko der Länder gezahlt werden könnten und die Abrechnung erst nach Schlussabnahme und Schlussrechnung bei der EU/ dem ELER-Fonds geltend gemacht wird. Erfahrungen aus BY und Beispiele aus MV zeigen jedoch, dass es durchaus häufiger zu Rückforderungen bzw. erheblichen Abweichungen von den zunächst beschiedenen Finanzierungen kommen kann, sodass auch dies mehr Arbeit für die Verwaltungen und gewisse Risiken für die Projektträger beinhaltet.

Je genauer die Maßnahmenumsetzungen kalkuliert werden können, desto besser sind Finanzierungen aufbaubar. Es sind aber nicht alle Vorplanungen (Eigentümergebietungen, Genehmigungen) im Vorfeld eines Antrags und auf Kosten und Risiko des Projektträgers vorher durchführbar. Daher wird in vielen Ländern die Teilung von Projekten in Planung und Maßnahmenumsetzung bevorzugt, um so die finanziellen Unsicherheiten gering zu halten.

Projektauswahlkriterien und Fördervoraussetzungen

Die ELER-VO legt Wert darauf, dass nur solche M323-Maßnahmen umgesetzt werden, die den ELER-Zielen entsprechen. Dazu gibt es neben allgemeinen Fördervoraussetzungen auch Projektauswahlkriterien. Bisher verwenden viel Länder sehr strenge Fördervoraussetzungen, die die Projektauswahlkriterien zur Sicherstellung der Programmziele beinhalten. Diese Praxis ist jedoch bei Prüfungen in die Kritik der Kom geraten. ([z.B. www.mugv.brandenburg.de/cms/media.php/lbm1.a.3310.de/umsetzung_pak.pdf](http://www.mugv.brandenburg.de/cms/media.php/lbm1.a.3310.de/umsetzung_pak.pdf))

Rechtsgrundlage für die Projektauswahlkriterien:

ELER VO 1698/2005 Artikel 71 (2) (neue ELER: Artikel 67(2) und 49(2)) legt fest:

- (2) Die Ausgaben kommen nur dann für eine Beteiligung des ELER in Betracht, wenn sie für Vorhaben getätigt werden, die nach den von dem zuständigen Gremium festgelegten Auswahlkriterien von der Verwaltungsbehörde des betreffenden Programms oder unter deren Verantwortung beschlossen wurden.

Die Kriterien sind vom ELER-Begeleitausschuß zu genehmigen (ELER-VO Art 78 a, neue LER: Art 81).

In der neuen ELER:

Die Artikel 67 und 81 entsprechend den alten Artikeln, dass es jedoch einen eigenen neuen Artikel Projektauswahl (Art. 49) gibt, zeigt, dass die EU-Kom ihr Augenmerk darauf geworfen hat.

Das Problem ist, dass es generell wenig praktikabel ist, Projekte über einen längeren Zeitraum (3 oder 6 Monate) zu sammeln und dann zu bewerten und genauso wenig kann den Projektträgern zugemutet werden, dass ein Anteil von Projekten abgelehnt werden muß, weil sie im Ranking der Projektauswahlkriterien unten gelandet sind.

Akteursunterstützung

Im Bereich der Vorleistungen der Maßnahmenträger wäre bedenkenswert, unterstützende Strukturen auszubauen. Dies könnten z.B. ebenfalls über M323 finanzierte Beratungsstellen für Projektträger sein, die z.B. bei bestimmten Themenstellungen (z.B. WRRL) oder bestimmten Akteursgruppen (z.B. Gemeinden) Antragsunterstützungen (Informationen, Beratung) leisten könnten. Es sollten auch die Erfahrungen mit Förderungen der Antragsentwicklung ausgewertet werden.

Bei größeren Projekten, insbesondere von besonderem Länderinteresse wäre es sicher förderlich, auf Basis eines kurzen „Vor Antrag“ den Prozess der Antragsentwicklung finanziell zu unterstützen. Praktikabel ist hier z.B. die Teilung des Vorhaben in die Planung und die Maßnahmenumsetzung.

Sonderprogramme

Generell herrscht bei den Ländern die Meinung vor, dass das Förderprogramm/ die RL für M323 möglichst breit und alle Artenschutzmaßnahmen und Träger abdecken sollte. Durch eine Zersplitterung der RL und die Einführung von Sonderprogrammen zur Förderung bestimmter Vorhaben oder Träger mit eigenen RL erhöht sich der

Verwaltungsaufwand enorm und es wird auch schwieriger, die Teil-Budgets zu steuern. Jedes Umschichten verursacht erheblichen Aufwand durch die Programmänderungen, die dann nötig werden.

Dies schließt jedoch nicht aus, dass eine themenspezifische (z.B. ökologischer Gewässerumbau) oder zielgruppenspezifische (z.B. Städte, Gemeinden, Landkreise, Naturschutzverbände) Ansprache nicht in der folgenden Förderperiode verstärkt werden kann und sollte.

Vorschlag der Kom: Calls for Projects

Die Kom hat gegenüber der DVS angeregt, in Deutschland zu diskutieren, wie die Anzahl der Projekte im Bereich M323 erhöht werden kann. Von der Kom wird mit Blick auf Erfahrungen in Slowenien vorgeschlagen stärker mit „Aufrufen zu Projekteinreichungen“/ Calls for Projektes zu arbeiten, ggf zu spezifischen Projekten, die von hoher Bedeutung für das Land sind.

Niedersachsen und andere BL denken darüber nach, mittel spezifischer Aufrufe, zukünftig bestimmte Themen oder Trägerzielgruppen verstärkt zu Antragstellungen zu bewegen. Andere Bundesländer (BB) bereiten Planungen sehr weitgehend vor, um dann Träger für die Umsetzung zu suchen.

Zusammenstellung und Einfügung von Protokollnotizen

Jan Freese, Dez 2012