

DVL e.V. | Promenade 9 | 91522 Ansbach

**Bundesministerium für
Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit
und Verbraucherschutz**

Unterabteilung N III

Bundesgeschäftsstelle

Promenade 9
91522 Ansbach

Tel. 0981/1800 99-0
Fax 0981/1800 99-30

info@dvl.org
www.dvl.org

Ihr/e Ansprechpartner/in
Dr. Jürgen Metzner

28.10.2022

**Stellungnahme des Deutschen Verbandes für Landschaftspflege
zum Entwurf des Aktionsprogrammes Natürlicher Klimaschutz
(ANK, Bearbeitungsstand 05.09.2022)**

Durchwahl:
- 10

E-Mail:
j.metzner@dvl.org

Sehr geehrte Damen und Herren,

Der Deutsche Verband für Landschaftspflege (DVL) begrüßt die Vorlage eines Entwurfs zum geplanten Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK), mit dem erstmalig Natur- und Klimaschutz auch programmatisch und strategisch bis hin zur Maßnahmenebene zusammen gedacht werden und eine Trendumkehr insgesamt erreicht werden kann. Damit steigen die Chancen, dass auf diesem Wege die aufgeführten Ziele des Aktionsprogramms in der Fläche durch Schaffung neuer Synergien in etablierten Strukturen und Prozessen, vor allem aber in der Umsetzung des ANK vor Ort durch bewährte „Kenner, Köenner und Kümmerer“ nachhaltiger als bisher erreicht werden.

Mit diesem Schwerpunkt des qualifizierten „Machens“ agieren seit 1983 mittlerweile 190 Landschaftspflegeorganisationen bundesweit, die in den jeweiligen Bundesländern sowie im DVL auf Bundesebene zentral organisiert sind und von dort auch vielseitig betreut werden (<https://www.dvl.org/landschaftspflegeverbaende>). Dialog und Partizipation sind das wesentliche Handwerkszeug bei ihrer täglichen Arbeit. Zusätzlich bildet die Förderung praxisorientierter Natur- und Klimaschutz-Projekte ein Schwerpunkt der DVL-zugehörigen „Stiftung Deutsche Landschaften“ (<https://heimat-deutsche-landschaften.de/unsere-projekte/>).

Der vorliegende Entwurf des ANK entwickelt mit den selbstgesteckten Ansprüchen als „Herzstück der Klimapolitik der Bundesregierung“ und „zentrales Instrument für die nationale Umsetzung des EU-Rechtsinstruments zur Wiederherstellung der Natur“ einen sehr hohen Erwartungsdruck, der mit den aufgezeigten Absichtserklärungen in den Handlungsfeldern allein jedoch noch nicht umfänglich entsprochen wird.

Es bedarf im Zuge der weiteren Bearbeitung daher

- einer Zusammenführung der abgeleiteten Handlungsoptionen und Absichtserklärungen mit dem zur Verfügung stehenden, förderfähigen Set an passgenauen Maßnahmen, wie sie zur Begründung des Titels 686 31-332 „Maßnahmen zum Natürlichen Klimaschutz“ im Bundeshaushalt dezidiert aufgeführt sind. Dieses könnte im Ergebnis zu „Steckbriefen“ führen, die die jeweiligen Handlungsfelder deklinieren und damit „greifbarer“ machen;
- einer weiteren Ableitung konkreter finanzieller, personeller und organisatorischer Bedarfsanforderungen je Handlungsfeld bzw. Steckbrief, die zu deren Umsetzung kurz-, mittel- und langfristig erforderlich sind;

- einer differenzierteren Darstellung der Anforderungen an die Bewirtschaftung der finanziellen Ressourcen im Kontext mit dem Kapitel „Finanzierung“ (Seite 6) für alle Beteiligten, die sich mit dem ANK befassen: es wären zum einen zusätzliche Erläuterungen zu den Besonderheiten und rechtlichen Rahmenbedingungen hilfreich, die sich aus dem Einrichtungsgesetz des Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ ergeben und bei der Verwendung der ANK-Mittel zu berücksichtigen sind („Zusätzlichkeitsprinzip“ der ANK-Maßnahmen). Auf diesem Wege gewinnen die Handlungsfelder und damit das Aktionsprogramm insgesamt deutlicher an Verbindlichkeit und an dem notwendigen Umsetzungs-Profil als bisher. Zum anderen wäre es im Zuge weiterer Überlegungen auch hilfreich aufzuzeigen, welche zusätzlichen finanzverfassungsrechtlichen Bedingungen insgesamt gelten und auch bei den organisatorischen Aspekten für die Mittelbewirtschaftung durch Dritte (incl. ggf. treuhänderischer Verwahrung) der Bundes-Sondermittel zu beachten sind.

Der DVL schlägt in diesem Zusammenhang vor, die Erfahrungen mit der Einführung von Regionalbudgets im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) im Zuge von LEADER auszuwerten und die Übertragbarkeit auf das ANK zu prüfen. Die Organisationsstruktur des DVL mit den Landschaftspflegeorganisationen und seinen beigeordneten Einrichtungen wie der Stiftung bietet die Voraussetzungen für diesen modernen Ansatz, der zugleich zu einer Stärkung der Eigenverantwortung aller Beteiligten, ihrer Motivation und damit auch der Identifikation mit den Zielen des ANK bei der Umsetzung vor Ort stärkt;

- einer ergänzenden grafischen Darstellung des ANK in Form eines „Organigramms“, mit dem die geplanten Strukturen und Zuständigkeiten für die geplante operative Umsetzung auf allen avisierten Ebenen visualisiert und damit leichter verständlich werden;
- einer eingehenderen Befassung und Abwägung des gewählten Grundsatzes „Förderung und Anreize“ bei der Umsetzung: die vorrangige Beachtung des „Freiwilligenprinzips“ gegenüber EigentümerInnen, wie es in §3 BNatSchG für die „Ausführung landschaftspflegerischer und -gestalterischer Maßnahmen“ u.a. durch Landschaftspflegeverbände verankert ist, wird grundsätzlich begrüßt und unterstützt. Sollte es aber auf diesem Wege wider Erwarten nicht zu einer Umsetzung notwendiger ANK-Maßnahmen „im erheblichen öffentlichen Interesse“ kommen, wie es planungsrechtlich angestrebt wird, so wären ggf. weitere Optionen in Erwägung zu ziehen und darzustellen, wie sie im Naturschutzrecht (Duldung, Härteausgleich) auch in Verbindung mit Art. 14 GG vom Gesetzgeber für derartige (Ausnahme-) Situationen vorgesehen sind;
- einer differenzierteren Darlegung des angestrebten „Bündelungscharakters“ des ANK von Maßnahmen und Programmen bzw. derer beiderseitigen Bezüge und Schnittstellen, der grundsätzlich zur Vermeidung von inflationären Programm- und Konzeptentwicklungen zu begrüßen ist, aber im ANK in den jeweiligen Handlungsfeldern und geplanten Optionen („Das werden wir tun“) am Beispiel folgender Kapitel noch nachvollziehbarer dargelegt werden sollte:

Kap. 1: Moore: der Ressortentwurf der Moorstrategie (19.10.2022) weist ein bemerkenswert umfangreiches, aber differenzierteres und handlungsorientierteres Spektrum an Zielen und Maßnahmen auf, die in das ANK einfließen sollten. Speziell zu Kap. 1.2 des ANK fehlt am Ende ein zusätzlicher und notwendiger Punkt, der auf die notwendige Änderung von §10 Abs. 2 Ziff. 2 GAPKondG hinwirkt (betr. GLÖZ 2: zulässige Bodenwendungen auf Moor und in Feuchtgebieten bis zu 30 cm Tiefe, was die Klimaschutzambitionen des ANK auf diesen Standorten konterkariert);

Kap. 2: Naturnaher Wasserhaushalt: eine stärkere Verknüpfung zum aktuellen Umsetzungsprozess der WRRRL, insbesondere den aktualisierten Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogramme für den Zeitraum 2021 bis 2027, wird angeregt;

Kap. 3: Meere und Küsten: eine Verknüpfung mit dem „Wattenmeerplan“ wird speziell für die Nordseeküste angeregt;

Die Arbeit des DVL und seiner Mitgliedsorganisationen ist ausgerichtet auf die konkrete Umsetzung von Programmen und Konzepten in der Fläche bzw. die Schaffung von entsprechenden Rahmenbedingungen, um dieses zu ermöglichen. Da dieses Kapitel im ANK angesichts der aufgezeigten

Handlungsbedarfe noch nicht die angemessene Würdigung erfahren hat, widmet sich diese Stellungnahme schwerpunktmäßig diesem Handlungsfeld mit folgenden Empfehlungen aus der Praxis:

Umsetzung des ANK

Die Umsetzung des ANK, also die „Maßnahmen in die Fläche zu bringen“, wird in den bisherigen Gesprächen und Infoveranstaltungen zum ANK als oberstes Ziel beschrieben. Obwohl die Umsetzung von Parametern abhängt, die aus politischen und fördertechnischen Gründen wie oben angemerkt noch unklar sind, vermisst der DVL im ANK-Entwurf ein eigenes Kapitel in dem beschrieben wird, worauf es bei der Umsetzung ankommt. Zwar ist das Wort Umsetzung oft genannt, konkretisiert wird es allerdings nicht.

Aus Sicht des DVL sind folgende Inhalte von Bedeutung:

1. Definition von Qualitätskriterien für die Umsetzung

1.1. Qualitätskriterien für Organisationen

- Organisationen müssen langfristig vor Ort arbeiten und in der Region verwurzelt sein. Dies sind beste Voraussetzungen für intakte und belastbare Netzwerke.
- Organisationen vor Ort müssen alle Beteiligten zusammenführen können und auch den Dialog mit und zwischen ihnen aufrecht halten. Eine gleichberechtigte Kooperation aus Landwirtschaft, Naturschutzverbänden und Kommunen wäre wünschenswert.
- Weiterhin müssen die Organisationen gemeinsam mit den genannten Akteuren Maßnahmen festlegen, kalkulieren und deren Finanzierung absichern. Darüber hinaus leisten sie die fachliche Beurteilung (z. B. Beratung, Erstellung von Konzepten, Einholung von Gutachten) und Abstimmung auch mit übergeordneten Planungen und Fachkonzepten, sorgen für genehmigungsfähige Anträge und organisieren und begleiten die fachliche Maßnahmenumsetzung (z. B. administrative Abwicklung, Betreuung von Baustellen).
- Institutionen sollen nicht nur die Umsetzung von investiven Maßnahmen abwickeln, sondern auch die langfristige Nutzung/Betreuung/Bewirtschaftung von Flächen gewährleisten können.

1.2. Qualitätskriterien für die Maßnahmen

- Maßnahmen müssen auf Basis von Fachkonzepten geplant, koordiniert und umgesetzt werden. Wie die Erfahrung des DVL zeigen, müssen derartige Konzepte allerdings meist nicht neu erstellt werden, da in vielen Fällen umsetzungsfähige Planungen vorliegen. Maßnahmenkonzepte müssen alle Schritte für eine langfristige Bewirtschaftung beinhalten. D.h. nicht nur der Kauf bzw. die Sicherung einer Fläche muss erfolgen, auch die Renaturierung, Instandsetzung oder langfristige Pflege muss gewährleistet sein.

2. Definition von „Kümmerern vor Ort“

- Für zunehmend komplexere Aufgaben der Maßnahmenumsetzung und Moderation ist professionelles Fachpersonal notwendig. Diese Personen müssen vor allem die Rolle eines dauerhaften Ansprechpartners und Kümmerers einnehmen können. Kümmerer sind kommunikativ, fachlich qualifiziert, aber auch verwaltungstechnisch versiert.
- Auch Landschaftspflegeorganisationen stehen wie viele andere Organisationen und Verwaltungen vor der Herausforderung, gutes Personal („Kümmerer, Könnern und Kenner“) zu finden und vor allem konkurrenzfähig zu bezahlen. Die qualifizierte Personalausstattung nimmt deshalb einen immer höheren Stellenwert in diesen Prozessen ein. Eine ausreichende Förderung und Bezahlung der Personalkosten einschließlich ihrer Weiterqualifizierung sind deshalb von zentraler Bedeutung.

3. Voraussetzung für die Finanzierung von Kümmerern und Maßnahmen

- Die ausreichende Finanzierung der „Kümmerer“ ist daher ein wichtiger Erfolgsfaktor bei der Umsetzung des ANK. In der Praxis sind dafür zwei Ansätze denkbar:
 - Die Finanzierung dieser Personalstellen, mit der der Beteiligungsprozess sowie die Abwicklung der Maßnahmen-Planung, -Koordinierung und -Umsetzung verbunden ist, müsste im Rahmen des ANK pro „Kümmerer“ mit einer „100%-Stelle“ eingerichtet

werden. Dies lässt sich aus den Erfahrungen mit ähnlichen „hoheitlichen“ Zielsetzungen (z. B. Natura 2000-Umsetzung) ableiten. In Baden-Württemberg, Sachsen, Schleswig-Holstein oder Hessen gibt es z. B. eine Basis-Personalkostenförderung, die mit konkreten "Arbeitsprogrammen" unterlegt sind.

- Alternativ bzw. parallel können Personalkosten auch maßnahmenbezogen erhoben und entgolten werden. Hierfür wären nach aktuellen Daten des DVL pauschal 30% der Maßnahmenkosten für die Finanzierung der „Kümmerer“ notwendig. Da in vielen Organisationen neues zusätzliches Personal eingestellt werden muss, bietet diese Variante allerdings weniger Sicherheit und Perspektive für die Organisationen, die notwendigen Stellen langfristig einzurichten und qualifiziertes Personal zu binden, das zudem intern vielseitiger eingesetzt werden und nicht an konkrete Projekte „gebunden“ ist.
- Bei den Handlungsfeldern des ANK handelt es sich um dringliche Prozesse und Maßnahmen, die im öffentlichen Interesse liegen und von der öffentlichen Hand entsprechend vorgehalten werden müssen. Daher kann nicht erwartet werden, dass die umsetzenden Organisationen bare Eigenanteile einbringen, wie es in der klassischen Projektförderung gefordert wird. Eine 100%-Förderung der Maßnahmen einschließlich der Overheadkosten ist daher unabdingbar! Auch Eigenanteile für Grundstückseigentümer oder Kommunen sind für die Umsetzung hinderlich. Im Zuge eines public-private-partnerships sollte daher auf Eigenanteile (mit Ausnahme geldwerter Mitleistungen) verzichtet werden. Im Gegenzug können die z. B. Landschaftspflegeorganisationen für Förder-Synergien vor Ort sorgen.
- Viele Umsetzungsorganisationen vor Ort sind gemeinnützige Verbände, die von ehrenamtlichen Vorständen geleitet werden. Sie müssen ihre Maßnahmenumsetzung finanziell stemmen und sind auf einen zügigen Geldfluss einschließlich Vorschuss-Zahlungen angewiesen. Durch eine vollständige Förderung einschl. anteiliger Vorschusszahlungen kann verhindert werden, dass wegen begrenztem Eigenkapital von gemeinnützigen Landschaftspflegeorganisationen bei der Vorfinanzierung von Maßnahmen ein Flaschenhals entsteht.
- In dem künftigen ANK muss die Beantragung und Bewirtschaftung der Finanzmittel deutlich einfacher und eigenverantwortlicher gestaltet werden als herkömmliche Projektfinanzierungen. Der DVL empfiehlt daher „Regionalbudgets für Maßnahmen zum natürlichen Klimaschutz“. Regionalbudgets werden auf Basis von genehmigten Fachkonzepten in den Regionen, hier den Landschaftspflegeorganisationen im Zusammenspiel mit den Mitglieds-Kommunen oder -Ämtern zur Eigenbewirtschaftung zur Verfügung gestellt. Die zentrale Mittelbewirtschaftung kann für alle Regionalbudgets, die für Landschaftspflegeorganisationen vorgesehen sind, vom DVL im Zusammenspiel mit der Stiftung (treuhändische Verwahrung) erfolgen.

4. Zusammenspiel mit Verwaltungen

- Im Sinne einer verwaltungsarmen Umsetzung, wie es beispielsweise mit den vorgeschlagenen Regionalbudgets erreicht wird, plädiert der DVL dafür, dass übergeordnete Stellen primär Spielregeln für die Umsetzung aufstellen und den umsetzenden Organisationen Spielräume im Umsetzungsprozess einräumen. Dieses setzt trotzdem voraus, dass ausreichendes Fachpersonal auch seitens der Behörden vorgehalten wird.
- Ebenso sind alle Möglichkeiten bestehender und denkbarer Verwaltungsvereinfachungen auszus schöpfen. Hierzu zählen zum einen die angesprochenen Möglichkeiten der Planungs- und Genehmigungsvereinfachungen und -beschleunigungen, zum anderen aber auch der Finanzbestimmungen durch beispielsweise Budgetierungen (s. o.), vereinfachte Verwendungsnachweise sowie vereinfachte Kostenoptionen mit Durchschnittswerten, Pauschalen etc.

Kontakt:

Dr. Jürgen Metzner (Geschäftsführer); j.metzner@dvl.org; Tel.: 0981/18 00 99-10