

Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume

15. Vertragsnaturschutz kostengünstig gestalten

Die schwierige finanzielle Situation des Landes macht auch beim Vertragsnaturschutz Einsparungen und effizienten Mitteleinsatz erforderlich. Das Gesamtvolumen ist zu begrenzen. Zudem muss sich das Land auf wirtschaftliche und wirksame Maßnahmen konzentrieren.

Zahlungen an die Landgesellschaft Schleswig-Holstein für die Abwicklung des Förderprogramms waren überhöht. Hier kann gespart werden.

Die Verwaltung des Vertragsnaturschutzes ist wirtschaftlich zu gestalten.

15.1 Rechtliche Grundlagen

Das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (Umweltministerium) hat den Vertragsnaturschutz in das Zukunftsprogramm ländlicher Raum (ZPLR)¹ aufgenommen. Der Vertragsnaturschutz soll in erster Linie der Umsetzung der FFH-Richtlinie² und der Vogelschutz-Richtlinie³ dienen. Die 2 Richtlinien legen u. a. das Schutzgebietssystem Natura 2000 fest.

Ziel des Vertragsnaturschutzes ist, Tier- und Pflanzenarten zu fördern, die in besonderem Maße gefährdet und auf eine extensive Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen angewiesen sind. Dabei hat der Vertragsnaturschutz in Schleswig-Holstein Vorrang vor ordnungsrechtlichen Maßnahmen. Es werden Verträge zwischen dem Land und Landwirten abgeschlossen, die die Nutzung ausgesuchter Flächen einschränken. Verträge sollen dabei vorrangig in Natura 2000-Gebieten und ausgewiesenen Naturschutzgebieten bzw. in deren Randlage sowie in Gebieten mit besonde-

¹ Zukunftsprogramm für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein (Deutschland) für den Programmzeitraum 2007 bis 2013 - Zukunftsprogramm Ländlicher Raum (ZPLR) in der mit Entscheidung der Kommission vom 04-XII-2007 K(2007)6167 genehmigten Fassung, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume, 2009.

² Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie), ABl. Nr. L 206 vom 22.07.1992.

³ Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.11.2009 über die Erhaltung wildlebender Vogelarten - kodifizierte Fassung (Vogelschutz-Richtlinie), ABl. Nr. L 20 vom 26.01.2010.

ren Amphibien- und Wiesenvogel- bzw. Feldvogel-Vorkommen abgeschlossen werden.

Die Landwirte werden vom Land entschädigt. Die Leistungen des Landes sind nach Vertragsart unterschiedlich hoch. Neben den allgemeinen Landesmitteln werden hierfür Mittel aus der Abwasserabgabe¹ (bis 2009) und der Grundwasserentnahmeabgabe² bereitgestellt. Die EU beteiligt sich an den Zahlungen in der Regel mit 55 %. Für die Förderperiode 2007 bis 2013 basieren diese auf der ELER-Verordnung.³

15.2 **Deutlich mehr Verträge und damit höhere Entschädigungen ab 2007**

In der EU-Förderperiode ab 2007 wurden im Vertragsnaturschutz deutlich mehr Verträge geschlossen und damit mehr Fläche gebunden als zuvor. Zum Ende der letzten Förderperiode (2000 bis 2006) gab es 1.170 Verträge mit einer Vertragsfläche von 10.300 ha. Mit der 2. Änderung des ZPLR vom Juni 2009 wurden zusätzliche Vertragsvarianten angeboten. 2010 erhöhte sich dadurch die Zahl der Verträge auf 1.600, die gebundene Fläche auf 20.660 ha. 2011 wuchs die Vertragsfläche weiter auf 24.072 ha.

Die Entschädigungszahlungen für den Vertragsnaturschutz sind von 4,4 Mio. € 2007 auf 5,8 Mio. € 2010 gestiegen.

15.3 **Haushaltskonsolidierung erfordert eine Reduzierung der Ausgaben**

Ausgaben sind nur zu tätigen, wenn sie notwendig sind, um die Aufgaben des Landes zu erfüllen.⁴ Inwieweit dies auf den Vertragsnaturschutz zutrifft, kann anhand der Vorgaben geprüft werden.

Die fachlichen Ziele werden von den o. g. EU-Richtlinien und den entsprechenden nationalen Regelungen und Programmen vorgegeben. Schleswig-Holstein hat im ZPLR das Ziel „27.000 ha Vertragsnaturschutzflächen“ festgelegt.

¹ Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer (Abwasserabgabengesetz - AbwAG) vom 13.09.1976, zuletzt geändert durch Gesetz vom 11.08.2010, BGBl. I S. 1864.

² Gesetz über die Erhebung einer Grundwasserentnahmeabgabe (GruWAG - Grundwasserabgabengesetz) vom 14.02.1994, zuletzt geändert durch Gesetz vom 13.12.2007, GVOBl. Schl.-H. S. 499.

³ Art. 39 i. V. m. Art. 36 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20.09.2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ABI. Nr. L 277 vom 21.10.2005.

⁴ § 6 LHO.

Das Land ist nach den Vorgaben der EU zudem verpflichtet, die Wirksamkeit des ZPLR zu prüfen.¹ Diese Pflicht resultiert auch aus dem Wirtschaftlichkeitsgebot der LHO in Verbindung mit dem Grundsatz der Erforderlichkeit von Zuwendungen.² Hiernach sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Planungsinstrument und zur Erfolgskontrolle vorgesehen.

Die Halbzeitbewertung des ZPLR³ ergab, dass bereits 2009 im Vertragsnaturschutz 80 % der angestrebten Fläche erreicht wurden. Damit wurde das Flächenziel fast erreicht. Die Auswertung des LRH hat jedoch ergeben, dass der Großteil der Flächen nicht in Natura 2000-Gebieten liegt. Die Vorgabe ist in diesem Punkt nicht erreicht worden.

Das **Umweltministerium** weist darauf hin, dass die Förderkulisse aus Gründen des Artenschutzes nicht auf Natura 2000-Gebiete beschränkt werden kann. Im Übrigen gewährleiste die Flächenauswahl der Landgesellschaft Schleswig-Holstein mbH die Wirksamkeit der Maßnahmen.

Der **LRH** betont, dass es nur wenige Ex-post-Kontrollen der Wirksamkeit von Förderungen in der Fläche gibt.

Neben naturschutzfachlichen Zielen sind jedoch auch die finanziellen Belange des Landes zu beachten. Als Beitrag zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits des Landes ist daher das Gesamtvolumen des Förderprogramms zu begrenzen. Der Vertragsnaturschutz muss auf wirtschaftliche und wirksame Maßnahmen konzentriert werden.

15.4 **Verwaltung durch die Landgesellschaft Schleswig-Holstein mbH**

15.4.1 **Verfahren werden ordnungsgemäß durchgeführt - Kontrollaufwand kann reduziert werden**

Das Umweltministerium hat die Landgesellschaft Schleswig-Holstein mbH (Landgesellschaft) beauftragt, u. a. das Förderprogramm Vertragsnaturschutz durchzuführen. Hierfür wurden Geschäftsbesorgungsverträge geschlossen, zuletzt am 22.12.2008. Die Landgesellschaft führt das Verwaltungsverfahren ordnungsgemäß durch. Die Funktionentrennung - Bewilligung, Auszahlung, Buchung - ist gewährleistet. Die Anträge werden nach den Vorgaben des Umweltministeriums bearbeitet. Gegebenenfalls finden Abstimmungen, auch mit dem Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume, statt. Dem Umweltministerium wird jährlich ein umfassender Erfahrungsbericht vorgelegt.

¹ Art. 84 ff. der ELER-Verordnung.

² § 7 LHO i. V. m. § 23 LHO.

³ Halbzeitbewertung des ZPLR, Teil II - Kapitel 11, Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen (ELER-Code 214), Braunschweig, 2010.

Die Bescheinigende Stelle des Finanzministeriums und der interne Revisionsdienst des Umweltministeriums haben in eigenen Prüfungen festgestellt, dass das Verwaltungsverfahren ohne nennenswerte Fehler abgewickelt wird.

Die Verfahrensabläufe und Kontrollen des Förderprogramms werden wesentlich durch EU-Recht bestimmt. Vorgesehen ist hiernach, dass bei 5 % aller Verträge Vor-Ort-Kontrollen stattfinden müssen. Das Umweltministerium hat die Landgesellschaft jedoch dazu verpflichtet, darüber hinaus weitere 40 % der Verträge vor Ort zu kontrollieren.¹

Bei nur 1 % der kontrollierten Verträge wurden Verstöße gegen die Vertragsbedingungen festgestellt. Die hohe Kontrolldichte entfaltet somit eine gute Präventivwirkung, führt jedoch auch zu hohen Verwaltungskosten.

Der LRH schlägt vor, die Kontrollintensität zu reduzieren und damit die Verfahrenskosten zu senken. Der Geschäftsbesorgungsvertrag mit der Landgesellschaft ist entsprechend anzupassen. Sollten künftig wesentlich mehr Verstöße auftreten, könnte die Kontrollintensität vorübergehend wieder angehoben werden.

15.4.2 **Zahlungen an die Landgesellschaft unangemessen hoch**

Das Umweltministerium zahlt der Landgesellschaft eine pauschale Vergütung. Grundlage hierfür ist die Höhe der ausgezahlten Entschädigungen. 2010 z. B. erhielt die Landgesellschaft 1,2 Mio. € für eine Fördersumme von 5,8 Mio. €.

Im November 2007 hatte das Umweltministerium einen Vergleich angestellt: Ist es günstiger, wenn statt der Landgesellschaft eigene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter den Vertragsnaturschutz durchführen? Der Vergleich ergab jährliche Kosten von 583 T€, wenn eigene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter tätig würden. 585 T€ entstünden, wenn die Landgesellschaft weiterhin zuständig bliebe. Die Differenz war nach Auffassung des Umweltministeriums marginal. Daher hat es entschieden, die Aufgabe bei der Landgesellschaft zu belassen.

2007 hat das Land der Landgesellschaft jedoch tatsächlich 997 T€ erstattet. Das waren 412 T€ bzw. 70 % mehr als die o. g. kalkulierten Kosten. In den Folgejahren erhöhte sich die Vergütung der Landgesellschaft parallel zu den gestiegenen ausgezahlten Entschädigungen. Der Geschäftsbesorgungsvertrag ist für das Land unvorteilhaft. Von 2007 bis 2010 hat das

¹ § 1 des Geschäftsbesorgungsvertrags zwischen dem Umweltministerium und der Landgesellschaft vom 19./22.12.2008.

Umweltministerium auf diese Weise insgesamt 1,7 Mio. € unnötig verausgabte. Der Geschäftsbesorgungsvertrag wurde nicht korrigiert.

Das Umweltministerium ist in der Pflicht, den Vertragsnaturschutz wirtschaftlich zu verwalten. Hierfür kommen entweder eigene nachgeordnete Bereiche oder Dritte in Betracht. Aktuelle Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen der verschiedenen organisatorischen Alternativen sind erforderlich. Das Umweltministerium muss aus dem Ergebnis die notwendigen Konsequenzen ziehen, um die hohen Verwaltungskosten umgehend zu senken. Dabei ist zu beachten, dass der Landgesellschaft oder anderen Dritten nur deren Aufwand erstattet werden darf.

15.4.3 **Zahlung an die Landgesellschaft ohne Rechtsgrundlage**

Zum Jahresende 2010 hat das Umweltministerium der Landgesellschaft neben der vertraglich vereinbarten Vergütung von 1,2 Mio. € weitere 241 T€ als Abschlag auf zukünftig zu erbringende Leistungen gezahlt. Hierfür gab es keine Rechtsgrundlage.

Ausgaben dürfen nur insoweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind.¹ Das Umweltministerium hat damit gegen haushaltsrechtliche Vorgaben verstoßen.

15.4.4 **Schnelle Reaktion des Umweltministeriums**

Das **Umweltministerium** hat den Geschäftsbesorgungsvertrag mit der Landgesellschaft zum 1.1.2012 geändert. Die Kontrollquote wurde auf 25 % der Verträge abgesenkt. Die Vergütung wird zukünftig aufwandsbezogen abgerechnet. Für 2011 hat die Landgesellschaft einen Rabatt von 250 T€ gewährt. Das fachliche Niveau und der mit dem Vertragsnaturschutz verbundene Verwaltungsaufwand könnten aus rechtlichen Gründen nicht gesenkt werden.

Der **LRH** begrüßt die schnelle Reaktion des Umweltministeriums zur ersten Eindämmung der Zahlungen an die Landgesellschaft. Einsparpotenziale, z. B. bei Vor-Ort-Kontrollen, werden jedoch nicht ausgeschöpft. Wirtschaftlichkeitsvergleiche organisatorischer Alternativen stehen aus. Der Vertragsnaturschutz kann kostengünstiger und wirksamer gestaltet werden.

¹ § 34 Abs. 2 LHO.