



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2016

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2014

Kiel, 19. April 2016



Bemerkungen 2016

des

Landesrechnungshofs

Schleswig-Holstein

mit Bericht zur

Landeshaushaltsrechnung 2014

Kiel, 19. April 2016

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Berliner Platz 2, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431/988-8905
Fax: 0431/988-8686
Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume

15. Natura 2000 - teurer EU-Standard im Naturschutz

Das Umweltministerium steuert die Umsetzung der Natura 2000-Richtlinien wirksam. An der Umsetzung sind zahlreiche Institutionen beteiligt. Die Förderung der Lokalen Aktionen kann schrittweise gesenkt werden.

Die Ausgaben für Natura 2000 liegen bei 14 Mio. € jährlich. Sie sollten im Landeshaushalt transparent dargestellt werden.

Das EU-Vertragsverletzungsverfahren wegen der verzögerten Erstellung von Managementplänen birgt Risiken für das Land. Die Umsetzung von Natura 2000 auf militärisch genutzten Flächen sollte beschleunigt werden.

15.1 Aufbau des Natura 2000-Gebiets erfolgte verzögert

Ziel der Prüfung war es festzustellen, ob

- die Umsetzung den Vorgaben der EU entspricht,
- Natura 2000 wirtschaftlich verwaltet wird und
- die Ausgaben erforderlich und angemessen sind.

Natura 2000 bezeichnet ein Netz von Schutzgebieten auf Basis der EU-Vogelschutzrichtlinie¹ und der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie² (FFH). Ziel ist der Schutz gefährdeter wildlebender heimischer Pflanzen- und Tierarten und ihrer Lebensräume. Schleswig-Holstein hat 271 FFH-Gebiete und 46 Vogelschutzgebiete als Natura 2000-Gebiete ausgewiesen. Die Gesamtfläche beträgt 920.735 ha, davon 764.503 ha Meeresgebiete. Die Schutzgebiete an Land entsprechen 9,9 % der Landesfläche Schleswig-Holsteins. Zum Vergleich: Die Bundesrepublik Deutschland hat 15 % ihrer Landfläche als Natura 2000-Gebiete an die EU gemeldet. In den Gebieten werden Maßnahmen zum Schutz und zur Weiterentwicklung der Lebensräume auf der Basis von Managementplänen durchgeführt.

Die Auswahl der Schutzgebiete erfolgte nach den rechtlichen Vorgaben der EU. Das Land hat die Gebiete in 4 Tranchen gemeldet. Die größte Tranche wurde 2004 gemeldet, 9 Jahre zu spät. Die Gebietsmeldungen

¹ Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 02.04.1979 i. d. F. der Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.11.2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABI. L 20 vom 26.01.2010, S. 7.

² Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABI. L 206 vom 22.07.1992, S. 7.

hätten bis Juli 1995 erfolgen müssen. Der Termin konnte nicht eingehalten werden, weil die Flächenauswahl ausführliche Untersuchungen und die Beteiligung der Öffentlichkeit erforderte. Die EU-Kommission hatte gegen die Bundesrepublik Deutschland ein Vertragsverletzungsverfahren wegen nicht fristgerechter Meldung eingeleitet. Das Verfahren wurde jedoch eingestellt.¹

15.2 **Natura 2000 - ein Netzwerk an Organisationen**

Das Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (Umweltministerium) steuert die Umsetzung wirksam. Es

- weist Natura 2000-Gebiete aus,
- stellt die Managementpläne für die Gebiete fest,
- beauftragt das Monitoring,
- koordiniert beteiligte Organisationen,
- finanziert Schutz- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gebieten,
- berichtet regelmäßig der EU-Kommission und
- übt die Fachaufsicht über das Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (LLUR) sowie die Unteren Naturschutzbehörden (UNB) aus.

Der Personalaufwand liegt im Umweltministerium bei 3 Vollzeitäquivalenten (VZÄ).

Institutionen im nachgeordneten Bereich und vor Ort bereiten die Entscheidungen des Umweltministeriums vor und führen sie - in der Regel durch Beauftragung Dritter - aus. Eingebunden sind das LLUR, die UNB und lokale Institutionen wie Naturschutzvereine, Lokale Aktionen, Integrierte Stationen, die Schleswig-Holsteinischen Landesforsten AöR und die Stiftung Naturschutz. Sie erstellen die Managementpläne in ihren Zuständigkeitsbereichen, legen sie dem Umweltministerium vor und führen sie nach Genehmigung aus. Das LLUR berät die anderen Institutionen in Naturschutzfragen. Der Personalaufwand für Natura 2000 beträgt allein im LLUR 11 VZÄ. Hinzu kommen die Personalaufwände in den anderen Organisationen, die sich jedoch häufig nicht von den klassischen Aufgaben des Naturschutzes abgrenzen lassen.

Die Lokalen Aktionen wurden auf Initiative des Landes in verschiedenen Landesteilen gegründet, um die Akzeptanz von Natura 2000 durch die Einbindung lokaler Akteure zu erhöhen. Dadurch sollte die Umsetzung beschleunigt werden. Die Personalkosten der hauptamtlichen Geschäftsführer und die Sachkosten der Büros werden durch Projektförderungen bis

¹ Vertragsverletzungsverfahren 2001/5117 und 1995/2225.

zu 75 % finanziert.¹ Die Zuwendungen werden je zur Hälfte aus Landes- und EU-Mitteln finanziert. In den Jahren 2011 bis 2014 sind dafür zwischen 263 und 375 T€ pro Jahr aufgewendet worden. Damit wurden anteilig die Personalkosten für bis zu 11 Beschäftigte entsprechend 8,95 VZÄ getragen.

Die Lokalen Aktionen haben mit ihren Aktivitäten vor Ort sowohl die Managementplanung als auch ihre Umsetzung weit vorangetrieben. Zum Teil erscheinen sie nicht mehr ausgelastet.

Das Umweltministerium sollte die Auslastung der Lokalen Aktionen kontrollieren. Weiterhin sollte das Umweltministerium prüfen,

- welche wesentlichen und ausreichend konkretisierten Aufgaben noch zu erledigen sind und
- ob die verbleibenden Aufgaben von anderen Organisationen nicht wirtschaftlicher erledigt werden könnten.

Das **Umweltministerium** hält die Lokalen Aktionen auch zukünftig für erforderlich. Während in der Vergangenheit der Schwerpunkt in der Erarbeitung der Managementpläne gelegen habe, seien die Lokalen Aktionen für die Zukunft konzeptionell neu ausgerichtet. Ihre Aufgabe sei nun die Naturschutz- und Landschaftsschutzberatung. Die permanente Anwesenheit im Gebiet schaffe eine positive Grundstimmung und ein gedeihliches Miteinander. Damit könne gerade in konfliktreichen Gebieten mit einer Vielzahl unterschiedlicher Interessen ein deutlicher Mehrwert für Natura 2000 erreicht werden.

Der **LRH** bleibt bei seinen Feststellungen. Er bezweifelt die konzeptionelle Neuausrichtung der Lokalen Aktionen. Die neuen Aufgaben stellen im Wesentlichen die Fortführung der vorherigen Aufgaben dar. Dabei hat der LRH - vom Umweltministerium unwidersprochen - eine mangelnde Auslastung der Lokalen Aktionen festgestellt. Zudem ist die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung nicht geprüft worden. Die Ausgaben für Kooperationen im Naturschutz für nichtinvestive Maßnahmen zur Umsetzung von Natura 2000 sind zwischen 2014 und 2016 von 538 auf 850 T€ gestiegen. Auf die Lokalen Aktionen entfällt ein wesentlicher Teil dieser Ausgaben.

15.3 **Zögerliche Umsetzung auf militärisch genutzten Flächen**

28 Natura 2000-Gebiete mit insgesamt 6.200 ha sind Flächen des Bundes. Sie werden größtenteils militärisch genutzt. Das Land Schleswig-Holstein,

¹ Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen für die Arbeit der „Lokalen Aktionen“ zur Umsetzung von Natura 2000 in Schleswig-Holstein vom 01.12.2010, Amtsbl. Schl.-H. S. 119.

vertreten durch das Umweltministerium, und die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesministerium der Verteidigung, sowie die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben haben 2007 eine Vereinbarung¹ geschlossen, mit der die Umsetzung von Natura 2000 in diesen Gebieten geregelt werden soll. Die Vereinbarung betrifft die Zusammenarbeit in fachlichen Fragen, Verantwortlichkeiten für die Aufgabenerledigung sowie die Finanzierung. So soll der Bund z. B. unverzüglich Managementpläne für bestimmte Gebiete aufstellen.

Die Vereinbarung wurde bis heute nur ansatzweise mit Leben erfüllt. Die möglichen Ursachen hierfür liegen einerseits in den unklaren Regelungen, andererseits in der mangelnden Zusammenarbeit zwischen Bund und Land. Im Ergebnis hat der Bund bis heute nicht die vereinbarten Managementpläne aufgestellt.

Das Umweltministerium sollte gemeinsam mit dem Bundesministerium die Ursachen für das zögerliche Verfahren zeitnah beseitigen. Ziel muss sein, dass der Bund umgehend die erforderlichen Managementpläne erstellt.

Nach dem Haushaltserlass für 2007² hätte das Umweltministerium den Finanzausschuss vor Abschluss der Vereinbarung informieren müssen. Dies ist nicht erfolgt. Die Vereinbarung ist lediglich im Amtsblatt veröffentlicht worden. Damit wird die Informationspflicht gegenüber dem Landtag nicht erfüllt.

Nach Auffassung des **Umweltministeriums** hat die zögerliche Erstellung von Managementplänen auf militärisch genutzten Flächen ausschließlich bundeswehrinterne Gründe.

15.4 **Ausgaben für Natura 2000 schwer ermittelbar**

Die Kosten für die Umsetzung der Natura 2000-Richtlinien können nur geschätzt werden. 2009 hat das Bundesumweltministerium gegenüber der EU-Kommission die Umsetzungskosten mit 620 Mio. € pro Jahr beziffert. Auf das Festland bezogen entspricht dies durchschnittlichen Kosten von 106 € pro ha und Jahr. Für Schleswig-Holstein ergeben sich danach rechnerische Gesamtkosten von 16,5 Mio. € pro Jahr.

¹ Vereinbarung über den Schutz von Natur und Landschaft auf den sich aus den natur-schutzfachlichen Grundlagenteilen ergebenden militärisch genutzten Flächen des Bundes vom 03.05.2007, Amtsbl. Schl.-H. S. 426.

² Erlass des Finanzministeriums vom 19.12.2006 „Haushaltsführung im Haushaltsjahr 2007“, Ziff. 4.2.1.

Tatsächlich waren 14,1 Mio. € aus Mitteln des Landes und der EU im Landeshaushalt 2009/2010 pro Jahr eingeplant. Davon entfielen

- 7,8 Mio. € auf die Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen,
- 3,7 Mio. € auf Vertragsnaturschutz und Naturschutzprämien,
- 1,2 Mio. € auf Personalkosten,
- 0,8 Mio. € auf Ausgleichszahlungen für Nutzungsverzichte an die Schleswig-Holsteinische Landesforsten AöR und
- 0,6 Mio. € auf Monitoring.

Dies entspricht durchschnittlichen Ausgaben von 90 € pro ha. Sie liegen im Vergleich der Bundesländer im üblichen Rahmen. Die EU beteiligte sich 2014 an der Förderung mit 37 %.

Zwischen 2011 und 2014 betragen die Ausgaben ebenfalls durchschnittlich 14 Mio. € pro Jahr. Im Zeitablauf sind die Ausgaben für Grundstücksankäufe und nichtinvestive Maßnahmen gesunken, während die Ausgaben für investive Naturschutzmaßnahmen gestiegen sind.

Die für Natura 2000 eingesetzten Finanzmittel sind im Haushaltsplan des Umweltministeriums im Kapitel 1313 in unterschiedlichen Haushaltstiteln veranschlagt. Die Ausgaben für Natura 2000 werden mit anderen Ausgaben für gleichartige Naturschutzzwecke außerhalb von Natura 2000-Gebieten zusammengefasst. Hierdurch ist es nicht möglich, die tatsächlichen Ausgaben für Natura 2000 mit angemessenem Aufwand zu ermitteln. Die Angaben für den LRH konnte das Umweltministerium nur manuell und mit Unsicherheiten behaftet ermitteln.

Das Umweltministerium sollte die Ausgaben für Natura 2000 so erfassen, dass die tatsächlichen Ausgaben problemlos und vollständig ermittelbar sind. Dies ist aus Gründen der Ausgabentransparenz sowohl für die Eigenkontrolle als auch für das Berichtswesen gegenüber der EU oder dem Landtag als Haushaltsgesetzgeber erforderlich.

Das **Umweltministerium** verweist auf die nach seiner Auffassung limitierten Möglichkeiten des Zahlungssystems SAP, verschiedene Ausgaben aus demselben Titel zu unterscheiden. Eine automatisierte Abfrage sei nicht möglich. Es hält den manuellen Aufwand für die Ermittlung der Ausgaben für Natura 2000 für vertretbar.

Der **LRH** erwartet, dass die Entwicklung der jährlichen Kosten in 2-stelliger Millionenhöhe für Natura 2000 regelmäßig, vollständig und prüffähig vom Umweltministerium dargestellt und dem Landtag berichtet wird. Es ist nicht nachvollziehbar, warum die Ausgaben im Buchführungssystem nicht gekennzeichnet werden können. So könnten sie auf einfache Weise elektronisch gefiltert werden.

15.5 Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet

Schleswig-Holstein nimmt bei der Umsetzung von Natura 2000 im Vergleich zu anderen Bundesländern einen Platz in der vorderen Hälfte ein. Dies ist neben der wirksamen Steuerung durch das Umweltministerium auch dem erheblichen Mittelaufwand von 14 Mio. € jährlich zu verdanken. Gleichwohl ist die Erstellung der Managementpläne in Verzug. Am 30.10.2015 waren 265 Pläne fertiggestellt, 138 in Arbeit und ein Plan noch offen. Bis 2017 sollen alle Managementpläne fertiggestellt sein.

Mit Schreiben vom 27.02.2015 hat die EU-Kommission ein neues Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland eröffnet.¹ Im Fokus stehen der Schutzstatus der Schutzgebiete sowie die Erstellung der Managementpläne.

Das Land sollte durch interne Prioritätensetzung die Anforderungen der EU zeitnah erfüllen. So kann das Risiko von Strafzahlungen begrenzt werden.

Das **Umweltministerium** betont, dass bis auf wenige Einzel- und Teilgebiete die ausstehenden Managementpläne in Bearbeitung seien.

¹ Vertragsverletzungsverfahren 2014/2262.