



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

Auszug aus dem Jahresbericht 2018

**Nr. 19 Verwendung von zweckgebundenen
Einnahmen aus Ersatzzahlungen zur
Kompensation von Eingriffen in Natur und
Landschaft
- Mittel vorzeitig ausgezahlt, Verwendung
häufig nicht nachgewiesen -**

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: Poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

**Nr. 19 Verwendung von zweckgebundenen Einnahmen aus Ersatzzahlungen zur Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft
- Mittel vorzeitig ausgezahlt, Verwendung häufig nicht nachgewiesen -**

Das Land stellte den Landkreisen Mittel aus Ersatzzahlungen zur Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft überwiegend bereits vor Beginn einer Naturschutz- oder Landschaftspflegemaßnahme zur Verfügung. Mindestens 920.000 € waren auch nach mehreren Jahren nicht oder nicht vollständig eingesetzt. Die zweckentsprechende Verwendung von 2,4 Mio. € war nicht nachgewiesen, obwohl die Maßnahmen zum Teil seit mehreren Jahren abgeschlossen waren.

Eine Gesamtplanung für die Verwendung der Ersatzzahlungen fehlte. Das für Umwelt zuständige Ministerium verfügte nicht über eine vollständige Übersicht über den Stand der Umsetzung der einzelnen Projekte sowie über den Umfang und die Prüfung der Mittelverwendung. Dadurch waren eine wirksame Steuerung des Verwaltungsvollzugs und eine ordnungsgemäße Ausübung der Fachaufsicht nicht gewährleistet.

Der Stiftung Natur und Umwelt waren Aufgaben bei der Verwaltung und Verwendung der Ersatzzahlungen ohne vorherige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung übertragen worden. Für die Wahrnehmung der Aufgaben wurden im Land Doppelstrukturen vorgehalten. Außerdem fehlten Regelungen über Informations- und Steuerungsrechte des Ministeriums, zu den Befugnissen und Zuständigkeiten der Stiftung sowie zur Finanzierung von Verwaltungskosten aus Mitteln der Ersatzzahlungen.

1 Allgemeines

Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft sind grundsätzlich zu vermeiden. Unvermeidbare Beeinträchtigungen sind durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen oder zu ersetzen. Soweit dies nicht möglich ist, hat der Verursacher Ersatzzahlungen zu leisten. Diese Zahlungen sind zweckgebunden für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege möglichst in den betroffenen Naturräumen zu verwenden¹.

Die Ersatzzahlungen waren bis Oktober 2015 an das Land zu leisten. Hieraus erzielte es in den Jahren 2011 bis 2015 Einnahmen von durchschnittlich mehr als 1,1 Mio. € jährlich.

Bis zu dem vorgenannten Zeitpunkt wurden die Zahlungen durch das für Umwelt zuständige Ministerium als oberste Naturschutzbehörde bewirtschaftet. Es wies die Mittel den Landkreisen und kreisfreien Städten in deren Funktion als untere Naturschutzbehörden zur Durchführung von Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen zu.

Mit Inkrafttreten des neuen Landesnaturschutzgesetzes sind die Ersatzzahlungen auf ein eigens eingerichtetes Konto der Stiftung für Natur und Umwelt Rheinland-

¹ § 15 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG) vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. August 2017 (BGBl. I S. 3202).

Pfalz zu zahlen. Sie hat die Ersatzzahlungen für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu verwenden².

Der Rechnungshof hat die den Landkreisen zugewiesenen Ersatzzahlungen geprüft. Außerdem hat er die Übertragung der Aufgaben bei der Verwaltung und Verwendung der Ersatzzahlungen auf die Stiftung einer gesonderten Betrachtung unterzogen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Mittel des Landes vorzeitig ausgezahlt und nicht vollständig eingesetzt

Das Ministerium stellte den Landkreisen überwiegend bereits vor Beginn einer Maßnahme die dafür bewilligten Mittel in voller Höhe zur Verfügung. Vielfach waren die Mittel auch nach mehreren Jahren nicht oder nicht vollständig ihrem Zweck entsprechend eingesetzt. Beispiele:

- Obwohl einem Landkreis bereits 2008 Mittel von 525.800 € ausgezahlt worden waren, hatte dieser rund acht Jahre nach der Auszahlung mehr als 275.000 € davon noch nicht zweckentsprechend verwendet. Einem anderen Landkreis waren bereits Ende 2005 Mittel von 10.000 € ausgezahlt worden, mit der entsprechenden Maßnahme war nach über zehn Jahren noch nicht begonnen worden.
- In einem weiteren Fall hatte das Ministerium bereits im Dezember 2011 einem anderen Landkreis 400.000 € ausgezahlt. Die Mittel waren für die „Pflege und Entwicklung von Wacholderheiden ...“ bestimmt. Mit der entsprechenden Maßnahme wurde jedoch erst 2013 begonnen. Nach einem Vermerk des Ministeriums vom Oktober 2011 ist der „jährliche Maßnahmenaufwand ... aus den Erträgen der zur Entwicklungspflege bereitgestellten Bewilligungssumme“ zu leisten. Soweit außerplanmäßige Zinserlöse nicht verbraucht werden, sollen sie einem projektbezogenen Sonderkonto zur Werterhaltung der Einlage zugeführt werden³.

Das Ministerium hat hierzu ausgeführt, dass die Mittel vollständig beim Träger oder der von ihm eingesetzten Einrichtung verbleiben sollten, um aus laufenden Erträgen die dauerhafte Durchführung der Maßnahme zu sichern. Die Fortführung der Maßnahme solle nicht gefährdet werden. Auf diese Weise könne eine 50-jährige Umsetzung der fortwährenden Pflegemaßnahmen gesichert werden. Im Übrigen bestünden Zweifel, ob eine Rückforderung rechtlich möglich sei.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass der Einsatz lediglich der Zinserlöse und nicht der Ersatzzahlung von 400.000 € selbst mit dem naturschutzrechtlichen Grundsatz der erforderlichen Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft nicht zu vereinbaren ist. Zudem darf nicht außer Acht bleiben, dass die Verwendung der unbefristet zur Verfügung gestellten Mittel für Zwecke des Naturschutzes nach Ablauf des Entwicklungszeitraums von 50 Jahren nicht sichergestellt ist. Außerdem ist im Hinblick auf die - mit Zinsnachteilen des Landes verbundene - vorzeitige Mittelbereitstellung darauf hinzuweisen, dass auch bei Zuwendungen Mittel nur insoweit und nicht eher ausgezahlt werden dürfen, als sie innerhalb von zwei Monaten nach der Auszahlung für fällige Zahlungen benötigt werden⁴.

² § 7 Abs. 5 Landesnaturschutzgesetz (LNatSchG) vom 6. Oktober 2015 (GVBl. S. 283), BS 791-1, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Dezember 2016 (GVBl. S. 583).

³ Ergänzende Erläuterungen zum Antrag des Landkreises vom 17. Januar 2011.

⁴ Für Zuwendungen geregelt unter Nr. 1.3, Teil II/Anlage 3 (ANBest-K), zu § 44 VV-LHO.

Insgesamt waren in den in die Stichprobe einbezogenen Fällen - einschließlich der vorgenannten Beispiele - Mittel von 920.000 € nicht oder noch nicht zweckentsprechend verwendet worden. Zu welchem Zeitpunkt und in welcher Höhe die Landkreise die zur Verfügung gestellten Mittel einsetzten, war dem Ministerium nicht bekannt.

Die Feststellungen zeigen, dass eine wirksame Steuerung des Verwaltungsvollzugs und eine ordnungsgemäße Fachaufsicht nicht gewährleistet waren. Unabhängig davon stehen vollständige Mittelauszahlungen vor Maßnahmebeginn sowie nicht oder nicht zweckentsprechend eingesetzte Fördermittel weder mit dem Naturschutzrecht noch mit dem Haushaltsrecht in Einklang⁵.

Das Ministerium hat erklärt, die im Prüfungszeitraum aus Mitteln der Ersatzzahlungen durchgeführten Maßnahmen würden bezüglich des Projektstands und des Projektabschlusses systematisch abgefragt. Nicht oder nicht mehr benötigte Mittel würden zurückgefordert und an die Stiftung Natur und Umwelt Rheinland-Pfalz weitergeleitet.

2.2 Verwendung der Mittel häufig nicht nachgewiesen

Die Landkreise hatten in den geprüften Fällen die ordnungsgemäße Verwendung zugewiesener Mittel von 2,4 Mio. € gegenüber dem Ministerium nicht nachgewiesen, obgleich die Projekte zum Teil seit mehreren Jahren abgeschlossen waren. Aufsichtsrechtliche Maßnahmen zur Vorlage von Nachweisen über die Verwendung waren den Akten nicht zu entnehmen.

Das Ministerium hat angekündigt, ausstehende Verwendungsnachweise kurzfristig anzufordern und zu prüfen. Nicht benötigte und nicht zweckentsprechend verwendete Mittel würden zurückgefordert und an die Stiftung weitergeleitet.

2.3 Naturschutzrechtliche Nutzung nicht immer abgesichert

Das Ministerium verpflichtete die unteren Naturschutzbehörden in den Bewilligungsbescheiden entsprechend der gesetzlichen Vorgabe¹, Ersatzmaßnahmen in dem jeweils erforderlichen Zeitraum dauerhaft zu unterhalten und dies rechtlich abzusichern. Gleichwohl hatten Landkreise Grundstücke für Zwecke des Naturschutzes und der Landschaftspflege erworben, ohne die entsprechenden dinglichen Sicherungen im Grundbuch eintragen zu lassen.

Das Ministerium hat erklärt, es werde auf einen entsprechenden Eintrag im Grundbuch hinwirken.

2.4 Voraussetzungen für eine wirksame Fachaufsicht lagen nicht vor

Die Fachaufsicht des Ministeriums über die unteren Naturschutzbehörden erstreckt sich sowohl auf die Rechtmäßigkeit als auch auf die Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns beim Vollzug des Naturschutzrechts. Eine wirksame Aufsicht, Steuerung des Vollzugs und Kontrolle erfordern umfassende Informationen über die Verwendung der ausgezahlten Mittel.

Das Ministerium verfügte nicht über eine vollständige Übersicht des Stands der Umsetzung der einzelnen Projekte, über den Umfang der Mittelverwendung und über die Prüfung der verwendeten Mittel. Außerdem fehlte eine Gesamtplanung für die Verwendung der Ersatzzahlungen in den jeweiligen Naturräumen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, zwischenzeitlich sei eine vollständige Übersicht über das Aufkommen und die Verwendung der Ersatzzahlungen nach Naturräumen rückwirkend bis 1990 erstellt worden.

⁵ § 15 Abs. 6 BNatSchG, §§ 7 Abs. 1 und 34 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. S. 2), BS 63-1, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 467).

2.5 Ausstehende Regelungen seit der Aufgabenübertragung auf die Stiftung Natur und Umwelt Rheinland-Pfalz

2.5.1 Doppelte Verwaltungsstrukturen

Nach dem Landesnaturschutzgesetz 2015 werden Aufgaben im Zusammenhang mit der Verwendung von Ersatzzahlungen sowohl von den Naturschutzbehörden als auch von der Stiftung wahrgenommen. Hierfür werden gegenwärtig doppelte Verwaltungsstrukturen vorgehalten. Eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Übertragung der Aufgaben auf die Stiftung unterblieb.

Das Ministerium hat erklärt, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit würden beachtet. Das Ministerium arbeite normativ und fachaufsichtlich. Das operative Geschäft sei der Stiftung übertragen worden. Die Ausarbeitung der fachlichen Kriterien zur Verwendung der Ersatzzahlungen werde parallel zu einer beabsichtigten Landeskompensationsverordnung entwickelt.

2.5.2 Informations- und Steuerungsrechte des Ministeriums

Das Ministerium ist auch nach der Aufgabenübertragung auf die Stiftung für den ordnungsgemäßen Vollzug des Naturschutzrechts verantwortlich. Die hierfür erforderlichen Informationsrechte sowie Steuerungs- und Einwirkungsbefugnisse bei der Stiftung sind nicht geregelt.

Das Ministerium hat mitgeteilt, seine Informations- und Steuerungsrechte sollten in der Landeskompensationsverordnung festgelegt werden.

2.5.3 Befugnisse und Zuständigkeiten der Stiftung

Die Befugnisse und Zuständigkeiten der Stiftung im Rahmen der ihr übertragenen Aufgaben waren noch weitgehend ungerregelt. Die im Entwurf der Landeskompensationsverordnung vorgesehenen Bestimmungen waren nicht umfassend und konkret genug. Dies betraf insbesondere

- die Zuständigkeit für die Prüfung der Projektvorschläge der Naturschutzbehörden auf Übereinstimmung mit dem Landesnaturschutzgesetz,
- die Befugnisse der Stiftung gegenüber den Naturschutzbehörden u. a. zur Änderung, Ergänzung oder Ablehnung eingereicherter Projektvorschläge und
- die Prüfung der Verwendung der angeforderten Mittel einschließlich der Rückforderung nicht zweckentsprechend verwendeter Mittel.

Das Ministerium hat erklärt, die erforderlichen Ergänzungen des Entwurfs der Landeskompensationsverordnung würden derzeit unter Beachtung der naturschutzrechtlichen Anforderungen und stiftungsrechtlichen Besonderheiten erarbeitet.

2.5.4 Personal- und Sachkosten der Stiftung

Allein für den Betrieb und die Sicherung des IT-Servers rechnete die Stiftung mit zusätzlichen Kosten von 11.000 € jährlich. Der darüber hinausgehende personelle und sächliche Aufwand war noch nicht ermittelt.

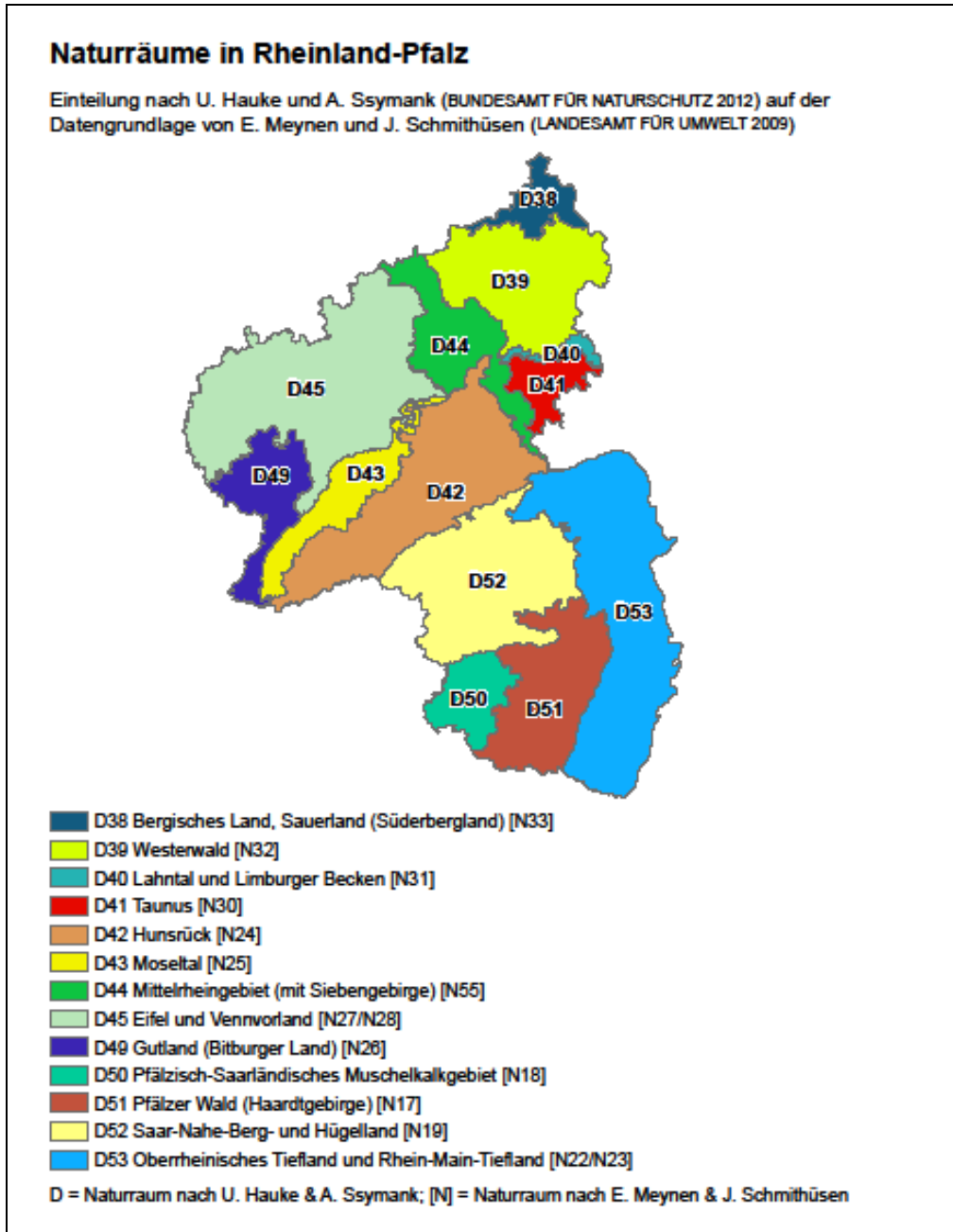
Nach Auffassung des Ministeriums können die bei der Stiftung anfallenden Durchführungskosten aus den eingegangenen Ersatzzahlungen finanziert werden. Ob auch die nicht konkret einer Maßnahme zurechenbaren „Overhead-Kosten“, wie z. B. die Kosten für die Vorhaltung der erforderlichen Infrastruktur, dem Verursacher eines auszugleichenden Eingriffs auferlegt werden können und die derzeitigen rechtlichen Regelungen hierfür ausreichen, war vom Ministerium nicht geprüft worden.

Es hat angekündigt, die Auferlegung von administrativen Kosten auf die Verursacher eines Eingriffs im Zuge der Fortschreibung der Gebührenordnung zu prüfen. Sollte sich bei der Prüfung herausstellen, dass die Gebührenordnung dies nicht zulässt, sollte diese geändert werden.

2.6 Naturräumliche Gliederung des Landes nicht festgelegt

Die Ersatzzahlungen sind in der Regel in dem vom Eingriff betroffenen Naturraum für Kompensationsmaßnahmen zu verwenden². Eine Definition des Begriffs „Naturraum“ und eine verbindliche Festlegung der jeweiligen geografischen Lage und der Anzahl der Naturräume enthalten weder Bundes- noch Landesrecht.

Das Ministerium hat mitgeteilt, für das Land werde die vom Bund beabsichtigte Naturraumabgrenzung in den Entwurf der Landeskompensationsverordnung übernommen.



Die Übersichtskarte zeigt die beabsichtigte Naturraumabgrenzung im Entwurf der Landeskompensationsverordnung.

3 Folgerungen

3.1 Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) darauf hinzuwirken, dass nicht zweckentsprechend eingesetzte Mittel aus Ersatzzahlungen in den Landeshaushalt zurückgeführt sowie ausstehende Nachweise über die Mittelverwendung alsbald vorgelegt und zeitnah geprüft werden,
- b) für Grundstücke, die für Zwecke des Naturschutzes und der Landschaftspflege erworben wurden, entsprechende dingliche Sicherungen im Grundbuch eintragen zu lassen,
- c) im Hinblick auf eine wirksame Fachaufsicht und Steuerung durch das für Umwelt zuständige Ministerium eine vollständige Übersicht über den Stand und die Umsetzung der einzelnen Projekte, den Umfang der Mittelverwendung und über die Prüfung der verwendeten Mittel zu erstellen,
- d) angesichts der Übertragung von Aufgaben im Zusammenhang mit der Verwendung von Ersatzzahlungen auf die Stiftung Natur und Umwelt Rheinland-Pfalz die Notwendigkeit für die Vorhaltung doppelter Verwaltungsstrukturen zu prüfen und Informations- und Steuerungsrechte des Ministeriums sowie Befugnisse und Zuständigkeiten der Stiftung zu regeln,
- e) die Kosten für die von der Stiftung wahrgenommenen Aufgaben dem Verursacher der Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft aufzuerlegen und gegebenenfalls hierfür eine Rechtsgrundlage zu schaffen,
- f) die naturräumliche Gliederung des Landes verbindlich festzulegen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a und b sowie d bis f zu berichten.