

## Einzelplan 08: Ministerium Ländlicher Raum

### Kapitel 0829 Naturschutz und Landschaftspflege

#### Förderung nach der Landschaftspflegerichtlinie **17**

**Die Vorschriften der Landschaftspflegerichtlinie werden unzureichend eingehalten. Die gesetzlich geregelte Pflegepflicht ist künftig stärker zu beachten. Überschneidungen bei der Förderung sind auszuschließen und die Zuständigkeiten eindeutig zu definieren.**

#### 1 Ausgangslage

**1.1** Das Land fördert im Rahmen des „Gesamtkonzeptes Naturschutz und Landschaftspflege“ die Sicherung naturschutzwichtiger Gebiete, die Steigerung der Qualität dieser Schutzgebiete und die Neuorientierung der Landschaftspflege.

Grundlage der Förderung bildet die „Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen für Maßnahmen der Biotop- und Landschaftspflege, des Artenschutzes und der Biotopgestaltung, für Nutzungsbeschränkungen aus Gründen des Naturschutzes und für die Biotopvernetzung (Landschaftspflegerichtlinie)“ - (LPR) vom 18.12.1990. Eine Notifizierung bei der EU erfolgte in zwei Stufen 1992 und 1998.

**1.2** Ziel der Zuwendungen nach der LPR ist es, zur Erhaltung und Entwicklung von Lebensräumen der Tier- und Pflanzenwelt, insbesondere gefährdeter und vom Aussterben bedrohter Arten, beizutragen. Mit den Zuwendungen sollen zudem die Vielfalt und der Erholungswert der Landschaft gesichert werden.

Zuwendungsvoraussetzungen, -höhe und -empfänger sind je nach Art der vereinbarten Maßnahme unterschiedlich; die entsprechenden Regelungen sind in den einzelnen Abschnitten der Richtlinie enthalten. Zuwendungen können bewilligt werden für

- Biotop- und Landschaftspflegearbeiten, Maßnahmen des Artenschutzes und der Biotopgestaltung (Teil B),
- Ausgleichsleistungen für die Einschränkung der Nutzung von landwirtschaftlichen Flächen (Teil C),
- Ausgleichsleistungen für Nutzungsbeschränkungen auf Waldflächen (Teil D),
- Maßnahmen für die Vernetzung von Biotopen (Teil E).

Überwiegend werden Zuwendungen für die Pflege von landwirtschaftlichen Flächen sowie als Ausgleichsleistungen für Nutzungsbeschränkungen von landwirtschaftlichen Grundstücken bewilligt.

Zuwendungen für die Pflege von Flächen (Teil B) kommen nur in Betracht, wenn eine wirtschaftliche Nutzung der Flächen dauerhaft nicht oder nicht mehr gegeben ist. Für die erbrachten Pflegeleistungen, üblicherweise handelt es sich um Mähen, Schwaden (Zusammentragen des Mähgutes) und Abtransport des Aufwuchses, wird Landwirten ein aufwandsbezogenes Entgelt zwischen 695 DM und 2 625 DM je Hektar (ha) vergütet.

Die Ausgleichsleistungen für Nutzungsbeschränkungen nach Teil C und E sollen den durch die Nutzungseinschränkung bzw. den Nutzungsverzicht entstehenden Ertragsausfall ersetzen. Hierfür können zwischen 150 DM/ha und 1 400 DM/ha gewährt werden. Der konkrete Hektarsatz ist abhängig von der Art der Nutzungseinschränkung sowie der Güte und der Lage der Flächen. Der Höchstsatz von 1 400 DM/ha ist für die Nutzungsaufgabe von Ackerland vorgesehen.

**1.3** Für Maßnahmen der Biotop- und Landschaftspflege einschließlich der Biotopvernetzung werden jährlich etwa 30 Mio. DM aufgewendet. Davon entfallen rd. 50 % auf den Vertragsnaturschutz (Pflege- und Extensivierungsverträge mit Landwirten), rd. 40 % auf Erstpflege- und Unterhaltungsmaßnahmen im Bereich der Biotop- und Landschaftspflege und jeweils rd. 5 % auf Maßnahmen für den Artenschutz und zur Biotopgestaltung.

**1.4** Nach der Richtlinie können Landwirte, private Grundstückseigentümer und -besitzer, kommunale Träger, Vereine und Verbände sowie Teilnehmergeinschaften von Flurbereinigungsverfahren Zuwendungen erhalten. Grundsätzlich erfolgt eine Anteilsfinanzierung. Hiervon ausgenommen sind vertraglich vereinbarte Maßnahmen mit Landwirten. Dieser als Vertragsnaturschutz bezeichnete Bereich wird vollfinanziert.

Verträge über die Pflege- und Extensivierung von Flächen schließen sowohl Naturschutzbehörden als auch Ämter für Landwirtschaft, Landschafts- und Bodenkultur (ÄLLB). Diese Maßnahmen werden mittlerweile weitgehend über den „Gemeinsamen Antrag“, in dem derzeit acht verschiedene landwirtschaftliche Fördermaßnahmen zusammengefasst werden, abgewickelt. Für alle anderen Maßnahmen haben die Zuwendungsempfänger jährlich einen speziellen Förderantrag zu stellen.

**1.5** Nicht unter die Regelungen der Richtlinie fallen Maßnahmen, für die das Land selbst Projektträger ist. In erster Linie sind dies Erstpflge- oder Biotopgestaltungsmaßnahmen. Die erforderlichen Arbeiten werden entweder in Eigenleistung des Landes durchgeführt oder an Landschaftspflegeunternehmen vergeben. Diese Maßnahmen werden als Direktmaßnahmen bezeichnet.

**1.6** Die StRPÄ Freiburg und Stuttgart haben von 1997 bis 1999 stichprobenweise bei Landratsämtern, ÄLLB, RP, Bezirksstellen für Naturschutz und Landschaftspflege (BNL) sowie Landschaftserhaltungsverbänden Direktmaßnahmen und Zuwendungen nach der LPR landesweit geprüft.

## **2** Feststellungen und Vorschläge

### **2.1** Pflegepflicht

Landwirtschaftlich nutzbare Flächen unterliegen nach § 26 Landwirtschafts- und Landeskulturgesetz (LLG) der Bewirtschaftungs- und der Pflegepflicht. Sie sind vom Besitzer entweder einmal jährlich zu mähen oder durch ordnungsgemäße Beweidung zu pflegen. Wer dieser Verpflichtung nicht nachkommt, handelt ordnungswidrig.

Diese gesetzliche Pflicht wird von Besitzern landwirtschaftlicher Flächen immer weniger beachtet, sodass Flächen brach liegen und verwildern. Um diesem Trend entgegen zu wirken, haben die Naturschutzbehörden Pflegeverträge geschlossen oder Zuwendungen bewilligt. Dabei haben sie nicht beachtet, dass nur freiwillige Leistungen zuwen-

dungsfähig sind. Durch diese Handhabung wurden den Besitzern landwirtschaftlich nutzbarer Flächen auch die Kosten für die gesetzlich zu erbringende Pflegeleistung (einmaliges Mähen oder Pflege durch Beweidung) abgenommen und der Allgemeinheit angelastet. Ausgehend von einer Pflegevertragsfläche von rd. 7 400 ha (statistische Angabe des MLR für das Jahr 1998) und angenommenen Grundpflegekosten von durchschnittlich 200 DM je Hektar, ergibt dies ein jährliches Einsparungspotential von etwa 1,5 Mio. DM.

Teilweise erfolgte die Pflege brachliegender Flächen außerhalb des Vertragsnaturschutzes über Direktmaßnahmen. Diese Kosten wurden bisher in vollem Umfang vom Land getragen.

Nach Ansicht des RH sollte das Ministerium die zuständigen Behörden (Gemeinden und ÄLLB) anhalten, auf die Beachtung der allgemeinen Pflegepflicht nach Maßgabe der §§ 26 und 27 LLG hinzuwirken. Künftig sollten nur noch die vom Grundstücksbesitzer über die allgemeine Pflegepflicht hinaus erbrachten Leistungen als zuwendungsfähig anerkannt werden.

## **2.2 Überschneidungen bei der Förderung**

### **2.2.1 Ausgleichszulage**

Zur Sicherung einer standortgerechten Landbewirtschaftung erhalten Landwirte für die landwirtschaftliche Nutzung von Flächen in abgegrenzten benachteiligten Gebieten entsprechend der „Richtlinie zur Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in Berggebieten und bestimmten benachteiligten Gebieten“ die Ausgleichszulage. Als landwirtschaftlich genutzt gelten dabei alle Flächen, von denen der Antragsteller erklärt, dass der vorhandene Aufwuchs (Gras, Schilf) landwirtschaftlich verwertet wird. Von den Naturschutzbehörden, Gemeinden und Landkreisen wurden in erheblichem Umfang Pflegeverträge über solche Flächen geschlossen. Überwiegend handelt es sich um traditionell in extensiver Form bewirtschaftete Wiesen und Weiden im Schwarzwald oder auf der Schwäbischen Alb.

Durch diese Handhabung erhielten die Landwirte das vereinbarte Pflegegeld und die Ausgleichszulage, obwohl die LPR keine Mehrfachförderungen zulässt. Das MLR stellte inzwischen klar, dass die Ausgleichszulage für Flächen, für die ein Pflegevertrag gemäß LPR besteht, nicht gewährt werden darf. Im Zusammenhang mit der EU-Kofinanzierung hat es jedoch zwischen „echten“ Pflegeverträgen für Flächen, die keine landwirtschaftli-

che Nutzung gestatten und „unechten“ Pflegeverträgen unterschieden. Mit den „unechten“ Pflegeverträgen soll die vor Vertragsabschluss tatsächlich ausgeübte landwirtschaftliche Nutzung gesichert und die Gewährung der Ausgleichszulage weiterhin ermöglicht werden. Die dargestellte Mehrfachförderung ist somit bei diesem Vertragstyp weiterhin gegeben.

Nach Ansicht des RH ist die verwaltungsinterne Unterscheidung zwischen „echten“ und „unechten“ Pflegeverträgen aufzugeben. Zuwendungsfähig nach Teil B der Richtlinie sind nur Pflegeverträge für Flächen, die aus der landwirtschaftlichen Nutzung endgültig ausgeschieden sind und allein aus landschaftspflegerischen Gründen gepflegt werden. Die bisher ebenfalls geförderten „unechten“ Pflegeverträge erfüllen diese Voraussetzung nicht. Nach Ablauf der „unechten“ Pflegeverträge sollten nur noch „echte“ Pflegeverträge geschlossen werden.

### **2.2.2 Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleich (MEKA)**

Nach den Erläuterungen zum „Gemeinsamen Antrag“ ist eine gleichzeitige Förderung nach der LPR und nach dem MEKA-Programm unzulässig. Dennoch wurden MEKA-Zuwendungen für Flächen beantragt, für die die Antragsteller bereits Pflege- oder Extensivierungsverträge geschlossen hatten. Infolge mangelnder Abstimmung zwischen den Bewilligungsbehörden (ÄLLB und Naturschutzbehörden) wurden die fehlerhaften Angaben nicht immer erkannt, wodurch zusätzliche Zuwendungen nach dem MEKA-Programm von den ÄLLB gewährt wurden.

Seit Übernahme der Verträge nach der LPR in das gemeinsame Antragsverfahren (1996/1997) kann die unzulässige Förderkombination bei Extensivierungsverträgen und für die erstmals 1999 in den „Gemeinsamen Antrag“ übernommenen Pflegeverträge zwar durch maschinellen Abgleich weitgehend ausgeschlossen werden. Sofern jedoch Verträge mit Landwirten im Rahmen eines Pflegeprojekts von Kommunen - die ihrerseits Zuwendungsempfänger nach der LPR sind - geschlossen werden, ist die Möglichkeit der Mehrfachförderung des Landwirts durch Pflegegeld nach der LPR und MEKA-Zuwendungen weiterhin gegeben. Dies trifft beispielsweise auf das Modellprojekt „Pflege der Trockenhänge im Kocher- und Jagsttal“ zu.

### **2.2.3 Schutzgebiets- und Ausgleichsverordnung (SchALVO)**

Für Pflegevertragsflächen sind auch SchALVO-Zuwendungen beantragt und bewilligt worden. Nach den Erläuterungen zum „Gemeinsamen Antrag“ sind Truppenübungsplät-

ze, Trockenrasen-, Heide- und vergleichbare Flächen von der SchALVO-Zuwendung ausgenommen. Bei endgültig aus der landwirtschaftlichen Nutzung ausgeschiedenen Pflegevertragsflächen können nach Ansicht des RH keine ausgleichsfähigen wirtschaftlichen Nachteile vorliegen.

Flächen, die überwiegend aus Gründen des Naturschutzes gepflegt werden, sollten generell von den Flächenmaßnahmen, z.B. Ausgleichszulage, MEKA- und SchALVO-Förderung, ausgeschlossen werden.

#### **2.2.4 Beweidung**

Die extensivste Beweidung, die 0,7 Großvieheinheiten (GV) je ha gestattet, gilt bisher als förderfähige Pflegemaßnahme. Diese ist mit 130 DM/ha zu vergüten. Eine anrechenbare GV entspricht z.B. einer über zwei Jahre alten Milchkuh, eine GV von 0,7 kommt sieben über ein Jahr alten Schafen gleich. Vielfach wurde jedoch ein höherer Fördersatz gewährt und zusätzlich die Ausgleichszulage bewilligt. In Einzelfällen wurden trotz vorliegender Beweidungsverträge ergänzend MEKA-Zuwendungen und SchALVO-Mittel beantragt und genehmigt. Diese Förderkombinationen sind unzulässig.

Die Beweidung von Flächen dient der Futtermittelverwertung und stellt damit unabhängig von ihrer Intensität eine landwirtschaftliche Nutzung dar. Somit liegen die Voraussetzungen für die Gewährung der Ausgleichszulage vor, sodass eine weitere Förderung nach der LPR nicht zulässig ist.

Der RH anerkennt, dass die Allmendweiden des Südschwarzwalds und die Wacholderheiden auf der Schwäbischen Alb von großer ökologischer Bedeutung sind, deren Erhaltung weitgehend nur durch Beweidung gewährleistet werden kann. Um die Förderung der Beweidung dieser naturschutzrechtlichen Flächen künftig sicherzustellen, ist eine gezielte Regelung durch das Ministerium erforderlich.

### **2.3 Weitere Feststellungen**

#### **2.3.1 Fehlende Gebietsvoraussetzungen**

Es bestehen in größerem Umfang Extensivierungsverträge über Flächen, die weder zu einem Schutzgebiet noch zu einem gesetzlich geschützten Biotop bzw. zu einem zuvor festgelegten Projektgebiet gehören. Damit fehlen die Voraussetzungen für die Gewäh-

rung von Zuwendungen nach der LPR. Begründet wurden diese Verträge häufig mit der Lage der Flächen in Randzonen oder im Bereich von Artenschutzprogrammen.

Der RH empfiehlt, dass für ein Projektgebiet mindestens die gebietsmäßige Abgrenzung, die Beschreibung des Ausgangszustandes, eine Zieldefinition und ein Maßnahmenkatalog festgelegt werden sollten. Randzonen sind in ihrer jeweiligen Ausdehnung im entsprechenden Pflege- und Entwicklungsplan darzustellen. Für Extensivierungsmaßnahmen im Zusammenhang mit dem Artenschutz ist bisher in der LPR keine Regelung vorgesehen.

### **2.3.2 Ökologische Notwendigkeit bei Nutzungsbeschränkungen**

Maßgebend für die Art der Nutzungseinschränkung (extensive Nutzung, extensivste Nutzung oder Nutzungsaufgabe) sollten die in der Projektbeschreibung dokumentierten ökologischen Zielsetzungen sein. Die daraus resultierenden Hektarsätze genügten oft nicht, die Landwirte für einen Vertragsabschluss zu gewinnen. Häufig wurde deshalb nicht die extensive, sondern die extensivste Nutzung, d.h. keine Düngung und einmaliger später Schnitt, oder die Nutzungsaufgabe bei einer wesentlich höheren Ausgleichsleistung festgelegt.

Nach Ansicht des RH sollte künftig nur noch in begründeten Ausnahmefällen extensivste Nutzung oder Nutzungsausfall vereinbart werden. In die Richtlinie ist eine entsprechende Regelung aufzunehmen.

### **2.3.3 Ausgleichsleistungen nach Teil E der Richtlinie (Biotopvernetzung)**

Maßnahmen zur Biotopvernetzung dürfen nur gefördert werden, wenn sie Bestandteil eines vom RP anerkannten Biotopvernetzungs-konzepts sind. Zu diesen Maßnahmen gehören Ausgleichsleistungen für Nutzungsbeschränkungen, die analog der Regelung in Teil C der Richtlinie vertraglich zu vereinbaren sind. Bei einer Reihe von Vertragsflächen fehlen die geforderten Voraussetzungen, die Zugehörigkeit zu einem Biotopvernetzungs-konzept konnte nicht festgestellt werden. Die Bewilligungsbehörden rechtfertigten Neuabschlüsse und Vertragsfortführungen, da es sich um Festlegungen aus der Zeit vor dem Inkrafttreten der LPR handele. Für nach dem 01.01.1991 geschlossene Verträge wurden vor allem ökologische Notwendigkeiten, wie z.B. Schutz der Wiesenbrüter, aber auch vielfach nur pauschale Beschreibungen, angeführt.

Die ÄLLB werten die mit hohem finanziellen Aufwand erstellten Biotopvernetzungs-konzepte als unverbindliche Rahmenplanung und betrachten die darin konkret formulierten Maßnahmen nur als Vorschläge. So wurden häufig Verträge über Flächen geschlossen, die in den Konzepten für Extensivierungsmaßnahmen nicht vorgesehen waren. Oftmals wurde die Nutzungsaufgabe oder die extensivste Nutzung als Fördertatbestand festgelegt, obwohl diese einschneidenden Auflagen in der Konzeption nicht gefordert waren. Hinweise in den Verträgen auf den entsprechenden Planteil des Biotopvernetzungs-konzeptes als Begründung für die Maßnahmen fehlten generell.

Bei einem ALLB wurden 43 % der Zuwendungsmittel für Verträge mit Nutzungsaufgabe und 40 % für Verträge, die der Rückführung von Acker- oder Grünland in extensivste Grünlandnutzung dienten, verausgabt. Auf die ökologisch meist ausreichende Umwandlung in extensiv genutztes Grünland entfielen nur 17 % der Zuwendungsmittel. Während für diese Extensivierungsform höchstens 1 000 DM je Hektar gezahlt werden können, sind bei der Nutzungsaufgabe bis zu 1 400 DM zulässig.

Der RH ist der Ansicht, dass Ausgleichsleistungen im Rahmen der Biotopvernetzung auf die im Konzept ausdrücklich im Planteil dargestellten Maßnahmen beschränkt werden müssen. Verträge über Flächen, die außerhalb von Biotopvernetzungs-konzepten liegen, sollten nach Ablauf der Vertragslaufzeit nicht fortgesetzt werden.

#### **2.4 Ausgleichsleistungen für Nutzungsbeschränkungen**

Die Höhe der Ausgleichsleistungen für Nutzungsbeschränkungen nach Teil C und E bestimmt sich nach den in der Richtlinie festgelegten Hektarsätzen. Maßgebend ist die Einstufung der Flächen in der von der Landwirtschaftsverwaltung 1970 erstellten Flurbilanz, einer landesweit vorgenommenen Gütebewertung und Abgrenzung landwirtschaftlicher Flächen, wie die Übersicht 1 zeigt.



## Übersicht 1

### Hektarsätze für Ausgleichsleistungen

		Unter- grenz- fläche	Grenz- fläche	Vorrang- fläche Stufe 2	Vorrang- fläche Stufe 1
		DM/ha			
1	Nutzungsaufgabe von				
1.1	Ackerland	550	850	1 250	1 400
1.2	Grünland	450	650	950	1 100
2	Rückführung in extensivste Grünlandnutzung von				
2.1	Ackerland	450	750	1 150	1 300
2.2	Grünland	350	550	850	1 000
3	Umwandlung in extensiv genutztes Grünland von				
3.1	Ackerland	250	500	850	1 000
3.2	Intensivgrünland (einschließlich Weideland)	150	300	550	700
4	Extensive Ackernutzung (flächig o. auf Ackerrandstreifen)	450	700	1 050	1 200

Die als Vorrangflächen der Stufe 1 und 2 bezeichneten Flächen stellen nach der Zielsetzung der Flurbilanz der landwirtschaftlichen Nutzung vorzubehaltende gute bis sehr gute Böden dar, die in der landwirtschaftlichen Nutzung verbleiben sollen. Ökologische Maßnahmen hingegen sind in erster Linie auf Untergrenzflächen (für die landwirtschaftliche Nutzung ungeeignete Böden, steile Hanglagen) und Grenzflächen (schlechte Böden) durchzuführen. Entgegen dieser Zielsetzung wurden Extensivierungsverträge - auch solche mit Nutzungsaufgabe - überwiegend im Bereich der Vorrangflächen geschlossen und die Ausgleichsleistungen entsprechend festgelegt.

Der RH hält die Flurbilanz als Bemessungsgrundlage nicht für geeignet und empfiehlt, die Ausgleichsleistungen künftig anhand der durchschnittlichen Landwirtschaftlichen Vergleichszahl (LVZ) für die jeweilige Gemarkung festzulegen. Diese steuerliche Kennzahl stellt auch für die Festlegung der Ausgleichszulage das maßgebende Kriterium dar. Aus der Vergleichszahl lässt sich der Hektarwert der Flächen ableiten. Eine entsprechende Gebietskulisse sollte im Großrechner hinterlegt und die Ausgleichsleistungen maschinell berechnet werden.

## **2.5 Neufestlegung/Neuorganisation der Zuständigkeit**

Zuständigkeit und Verfahren sind in Teil F der Richtlinie grundsätzlich geregelt, die Handhabung beim Vertragsnaturschutz (s. Pkt. 1.4) erfolgt sehr unterschiedlich. In einem Regierungsbezirk wurde der Vertragsnaturschutz ausschließlich von der BNL durchgeführt, in zwei anderen Regierungsbezirken erledigten sowohl höhere als auch untere Naturschutzbehörden diese Aufgabe. Daneben schließen auch Landschaftserhaltungsverbände und im Rahmen kommunaler Förderprogramme Kreisverwaltungen oder Gemeinden Verträge mit den Landwirten. Verträge über Ausgleichsleistungen nach Teil E der Richtlinie (Biotopvernetzung) werden von den ÄLLB geschlossen.

Die Vielzahl vertragsschließender Stellen und die unterschiedliche Ausgestaltung der Verträge führten bereits bei der Übernahme der Extensivierungsverträge in das „Gemeinsame Antragsverfahren“ zu erheblichen Problemen. Unter anderem mussten unkorrekte Flurstücksdaten, falsche Flächenangaben und Abweichungen zwischen Vertragspartner und tatsächlichem Bewirtschafter bereinigt werden. Dieselben Probleme traten bei der Übernahme der Pflegeverträge in den „Gemeinsamen Antrag“ auf. Lange Fehlerlisten waren abzarbeiten, Fachpersonal der Naturschutzverwaltung war und ist für diesen Bereich in starkem Umfang gebunden.

Neuregelungen bezüglich des Verfahrens und hinsichtlich der Zuständigkeit sind nach Ansicht des RH notwendig. Um zeitaufwendige Abstimmungen zu vermeiden, sollte die Abwicklung des Vertragsnaturschutzes insgesamt - auch bei kommunaler Trägerschaft - auf die Landwirtschaftsverwaltung übertragen werden. Dies würde zur Vereinfachung beitragen, da die ÄLLB den direkten Zugriff auf die elektronisch gespeicherten Daten des „Gemeinsamen Antrags“ haben.

Für Inhalt und Festlegung der Fördergebiete (Planung und Konzeption) sollte die Naturschutzverwaltung weiterhin zuständig bleiben. Nach Meinung des RH hat sie die Pflege- und Entwicklungspläne zu erstellen, die Projektgebiete festzulegen und die notwendigen (Erfolgs-) Kontrollen durchzuführen.

## **2.6 Zuwendungen an kommunale und private Einrichtungen**

### **2.6.1** Pflege- und Extensivierungsmaßnahmen von Kommunen und privaten Einrichtungen werden auf besonderen Antrag durch Zuwendungen im Wege der Anteilsfinanzie-

rung gefördert. Die Übersicht 2 zeigt den Kreis der möglichen Zuwendungsempfänger und den höchstmöglichen Fördersatz.

## Übersicht 2

### Höhe der Zuwendungssätze bei der Anteilsfinanzierung

Zuwendungsempfänger	Zuwendungssatz in % bis zu
Kommunale Träger	50
Kommunen, die finanziell als besonders belastet gelten, insbesondere im ländlichen Raum	70
Verbände, Vereine, Teilnehmergemeinschaften nach dem Flurbereinigungsgesetz und private Grundstückseigentümer und -besitzer	90
in besonders begründeten Ausnahmefällen bei Teilnehmergemeinschaften und privaten Grundstückseigentümern und -besitzern	100

Der Regelsatz von 50 % bei kommunalen Maßnahmeträgern wurde äußerst selten vereinbart. Überwiegend übernahm das Land einen Anteil von 70 %. Für das Modellprojekt „Trockenhänge im Taubertal“ wurde der Zuwendungssatz an den Landkreis vom MLR sogar auf 90 % festgelegt, obwohl maximal nur 70 % hätten gewährt werden dürfen. Verbände und Vereine erhielten teilweise eine Vollfinanzierung ihrer Aufwendungen.

Die festgelegten Zuwendungssätze stellen Obergrenzen dar. Diese sollten aus Gründen sparsamer und wirtschaftlicher Mittelverwendung nicht immer ausgeschöpft und dürfen schon gar nicht überschritten werden.

**2.6.2** In einem Regierungsbezirk haben sich die meisten Landkreise dazu entschlossen, die Bewirtschaftung der im Kreisgebiet liegenden naturschutzwichtigen Flächen durch sog. Biotoppflege- bzw. Grünlandprogramme zu sichern. Im Rahmen dieser Programme schließen die Kreisverwaltungen mit Landwirten Pflegeverträge ab. Vertragsinhalt und vereinbartes Pflegegeld entsprechen weitgehend den Vorgaben der LPR. Von diesen Landkreisen wurden 2 282 Verträge über eine Fläche von rd. 2 900 ha geschlossen. Viele dieser Flächen wurden zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses in traditioneller Weise landwirtschaftlich genutzt. Die vertraglich vereinbarten Maßnahmen hatten überwiegend bestandserhaltenden, teilweise auch nutzungseinschränkenden Charakter und sollten die Fortführung der bisherigen Bewirtschaftung sichern.

Diese auch als Pflegenutzung bezeichnete Bewirtschaftungsform fällt nicht unter die zuwendungsfähigen Maßnahmen nach Teil B der LPR, weil es sich um landwirtschaft-

lich genutzte Flächen handelt. Trotzdem bewilligte das zuständige RP jährlich Zuwendungen in Höhe von rd. 1,4 Mio. DM (70 %). Das mit den Verträgen verfolgte Ziel deckt sich nach Auffassung des RH weitgehend mit den förderfähigen Maßnahmen des erweiterten MEKA-Programms. Der RH schlägt daher vor, die Flächen künftig über dieses Programm zu fördern.

**2.6.3** In einem Regierungsbezirk wurde der Bau von Schafställen durch Schafhalter oder Gemeinden in erheblichem Umfang mit Landschaftspflegemitteln gefördert. Zusätzlich zu den teilweise hohen Einzelzuwendungen, z.B. in einem Fall bis zu 925 000 DM, erhielten einige Schafstallbesitzer die üblichen Flächenförderungen wie Ausgleichszulage, MEKA- und SchALVO-Mittel.

Die LPR sieht keine Investitionsförderung für derartige Maßnahmen vor. Diese Maßnahmen können im Rahmen des Agrarinvestitionsförderungsprogramms oder nach der „Richtlinie für die Förderung von Investitionen im Regionalprogramm des Landes“ gefördert werden. Der RH hält eine Klarstellung für erforderlich.

## **2.7 EU-Kofinanzierung**

Extensivierungsverträge mit dem Ziel einer eingeschränkten landwirtschaftlichen Nutzung werden bereits bisher von der EU mit bis zu 50 % kofinanziert. Für vor dem 31.07.1992 nach „altem Recht“ geschlossene Verträge beträgt der zuwendungsfähige Höchstsatz der EU 354 DM/ha, für später geschlossene Verträge 824 DM/ha. Obwohl die Extensivierungsverträge normalerweise auf fünf Jahre geschlossen wurden, bestanden 1998 noch 331 Verträge nach altem Recht. Für diese wurden rd. 828 000 DM ausgezahlt, hiervon erstattete die EU lediglich rd. 76 500 DM (rd. 9,2 %). Nach „neuem“ Recht bestanden 1998 insgesamt 6 145 Verträge. Die Auszahlungssumme betrug rd. 8 860 000 DM. Hiervon erstattete die EU lediglich rd. 3 670 000 DM (41,4 %), weil vielfach Rahmensätze oberhalb des Schwellenwerts von 824 DM/ha vereinbart wurden. In einem Regierungsbezirk konnte für die Auszahlungssumme von rd. 1 545 000 DM nur eine EU-Kofinanzierung von 491 000 DM (32 %) erzielt werden.

Der RH empfiehlt, Verträge „nach altem Recht“ nicht zu verlängern, sondern neue Verträge zu schließen. Die vertragsschließenden Stellen sollten verpflichtet werden, die ökologische Notwendigkeit für Ausgleichszahlungen von mehr als 824 DM eingehend zu prüfen und zu begründen.

Pflegeverträge wurden erstmals 1999 von der EU kofinanziert. Für das vom Land aufgewendete Pflegegeld von rd. 1,8 Mio. DM erstattete die EU etwa 264 000 DM (rd. 15 %). Ein höherer Anteil konnte nicht erzielt werden, da die von der Naturschutzverwaltung geschlossenen Verträge häufig die von der EU geforderten Voraussetzungen nicht erfüllten. Gemäß EU-Vorgaben ist eine landwirtschaftliche Nutzfläche nur dann förderfähig, wenn sie mindestens drei Jahre hintereinander nicht Gegenstand landwirtschaftlicher Nutzung oder eines landwirtschaftlichen Eingriffs ist und als aufgegebene Fläche auch kein Fruchtfolgeglied war. Nach Ansicht des RH sollte die LPR der EU-Verordnung angepasst werden, um künftig einen höheren Anteil an EU-Kofinanzierung zu erhalten.

## **2.8 Verbindliche Ausweisung von Fördergebieten**

Die Bewilligungsbehörden haben zu prüfen, ob die vorgesehenen Maßnahmen zur Erreichung und Durchsetzung der Ziele und Grundsätze des Naturschutzes, der Landschaftspflege und der Erholungsvorsorge erforderlich und geeignet sind und den Einsatz der Zuwendungsmittel rechtfertigen. Zum Teil wurden Maßnahmen auf isoliert liegenden Flächen, teilweise sogar ohne Pflege- und Entwicklungspläne, durchgeführt.

Der RH vertritt die Auffassung, dass Fördergebiete landesweit in einer verbindlichen Gebietskulisse ausgewiesen und für den Abschluss von Verträgen bzw. die Bewilligung von Zuwendungen Prioritäten festgelegt werden sollten. Grundlage aller Pflege- und Extensivierungsmaßnahmen sollten Pflege- und Entwicklungspläne der Naturschutzverwaltung sein. Die Notwendigkeit bisher geschlossener Verträge ist kritisch zu überprüfen. Außerdem sollten die staatlichen Naturschutzmittel auf Projekte mit großer ökologischer Wirkung konzentriert werden.

## **2.9 Direktmaßnahmen**

**2.9.1** Das Ausgabevolumen für Maßnahmen, bei denen das Land selbst Projektträger ist, (Direktmaßnahmen - s. Pkt. 1.5) liegt bei etwa 10 Mio. DM jährlich. Planung, Beauftragung und Überwachung solcher regelmäßig umfangreicher Arbeiten erfolgen überwiegend durch die BNL. Häufig waren dabei Notwendigkeit und Umfang der Maßnahmen nur unzureichend begründet. In diesen Fällen konnte nicht nachvollzogen werden, aus welchen Gründen eine Direktmaßnahme erfolgte und warum diese in vollem Umfang vom Land finanziert wurde. Nach Auffassung des RH sollte das MLR Kriterien für die Projektierung von Direktmaßnahmen festlegen.

Die BNL haben auch Landwirte mit regelmäßig sich wiederholenden Pflegemaßnahmen beauftragt, ohne die ÄLLB davon zu unterrichten. Sobald diese Flächen im „Gemeinsamen Antrag“ als landwirtschaftliche Nutzflächen bezeichnet wurden, erhielten die beauftragten Landwirte zusätzlich zum vereinbarten Entgelt noch landwirtschaftliche Förderungen (Ausgleichszulage, MEKA). In einem Fall waren 23 Hektar, für die eine Bezirksstelle einen Pflegeauftrag erteilt und Mähgeld ausgezahlt hatte, dennoch im „Gemeinsamen Antrag“ als Dauergrünland (Wiese/Mähweide) bezeichnet und mit dieser Angabe die Voraussetzungen für eine zusätzliche landwirtschaftliche Förderung geschaffen worden.

**2.9.2** Die Vergabe von Direktmaßnahmen an Landschaftspflegeunternehmen ist nach § 55 LHO öffentlich auszuschreiben, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen. Von den BNL wurden öffentliche Ausschreibungen überhaupt nicht, beschränkte Ausschreibungen nur vereinzelt getätigt. Typisch für die Vergabep Praxis war die formlose Beauftragung und Bevorzugung einzelner Firmen. Durch diese Verfahrensweise wurde der Wettbewerb unterlaufen. Der RH hält die Beachtung der Vergaberegeln für geboten.

## **2.10** Erfolgskontrollen

Das Land ist bei einer EU-Kofinanzierung gegenüber der Gemeinschaft verpflichtet, die Umweltschutzmaßnahmen zu begleiten und zu bewerten. Die Bewilligungsbehörden haben hierzu neben der sachlichen Prüfung der Auszahlungsvoraussetzungen auch die ökologische Wirksamkeit der geförderten Maßnahmen zu beurteilen. Dieser Verpflichtung ist die Verwaltung bisher nur ungenügend nachgekommen.

Von den Bewilligungsbehörden wurden zwar Maßnahmenkontrollen durchgeführt, diese entsprechen aber nicht einer Erfolgskontrolle im Sinne einer kritischen Gegenüberstellung der Maßnahmenziele mit den durch die Zuwendungen tatsächlich erzielten Ergeb-

nissen. Vielfach ist keine ausreichende Grundlage für eine Erfolgskontrolle vorhanden, weil der Ausgangszustand nicht festgehalten und Ziele nicht definiert wurden. Die vereinbarten Maßnahmen wurden nach Ablauf der Vertragslaufzeit fast ausnahmslos weitergeführt (Vertragsverlängerung oder Vertragsneuabschluss). Eine repräsentative Gegenüberstellung der Ziele des „Gesamtkonzepts Naturschutz und Landschaftspflege“ mit den durch die bisher finanzierten Maßnahmen erzielten Wirkungen fehlt.

Die Analyse der Ergebnisse der Erfolgskontrolle im Bereich des Natur- und Umweltschutzes sollte die Verwaltung veranlassen, festgelegte Nutzungseinschränkungen zu überdenken, Extensivierungsmaßnahmen im Bereich von Biotopvernetzungs Konzepten zu hinterfragen, Planungsziele zu ändern oder Prioritäten neu festzulegen. Die Pflicht zur Evaluierung ist in die Richtlinie aufzunehmen und auf die Pflegemaßnahmen auszuweiten. Die Durchführung von Kontrollen sollte der Naturschutzverwaltung übertragen werden.

### **3 Stellungnahme des Ministeriums**

**3.1** Das MLR sieht in der Feststellung der Pflegepflicht nach § 26 LLG primär einen Appell an die Kommunen, dieser Bestimmung Nachdruck zu verleihen. Allerdings sei die Formulierung „landwirtschaftlich nutzbares Grundstück“ so zu interpretieren, dass das Grundstück unter heutigen Verhältnissen einem Landwirt Nutzen bringen müsse. Inwieweit der ökonomische Gesichtspunkt bei der Anwendung des Gesetzes zu berücksichtigen sei, werde zz. in einem Verwaltungsgerichtsverfahren geklärt. Die Naturschutzverwaltung werde künftig vor Durchführung von Pflegemaßnahmen verstärkt die Pflegepflicht des Grundstücksbesitzers berücksichtigen.

**3.2** Nach Ansicht des MLR sei neben dem Pflegegeld die Weiterbewilligung der Ausgleichszulage (AZL) zulässig, weil mit der Zahlung der Zuwendung nach der LPR die weitere landwirtschaftliche Nutzung möglich werde. Die Begriffe „Pflege“ und „Nutzung“ würden in der Neufassung der LPR klar definiert und zudem die Fortführung einer sehr extensiven Bewirtschaftung gefördert werden. Die Möglichkeit der Doppelförderung mit MEKA bei kommunalen mit Landesmitteln geförderten Verträgen werde bereits ab diesem Jahr ausgeschlossen.

**3.3** Es sei zutreffend, dass Landwirte oft nicht bereit seien, die ökologisch erforderlichen Nutzungsbeschränkungen zu den Rahmensätzen der Richtlinie zu vereinbaren. Für die Vereinbarung der Nutzungsaufgabe und der damit verbundenen höheren Entschädi-

gung seien betriebswirtschaftliche Überlegungen der Landwirte maßgebend. Die ökologischen Ziele würden auch bei Durchführung dieser Maßnahmen erreicht.

**3.4** Die Anregung, bei Verträgen nach der LPR anstelle der Flurbilanz die Landwirtschaftliche Vergleichszahl als Grundlage zu verwenden, werde geprüft. Eine Kostensparnis sehe das Ministerium bei Anwendung einer neuen Bezugsbasis nicht, da der Nutzungsausfall vollständig zu entschädigen sei.

**3.5** Die vorgeschlagene Neuregelung der Zuständigkeiten sei nicht realisierbar, sie stünde im Widerspruch zu § 5 Naturschutzgesetz und würde die Abwicklung erschweren. Das MLR untersuche derzeit aber technisch realisierbare und finanzierbare Möglichkeiten zur Verbesserung des elektronischen Datenabgleichs beim Gemeinsamen Antrag.

**3.6** Die Investitionsförderung aus Mitteln der Landschaftspflege zum Bau von Schafställen sei weiterhin unverzichtbar. Daher sei beabsichtigt, die Förderung in die neue LPR aufzunehmen. Die bestehenden Fördermöglichkeiten im Rahmen des Agrarinvestitionsförderungsprogrammes oder des Regionalprogrammes des Landes seien nicht ausreichend.

**3.7** Verträge nach sog. „alten Recht“ würden nicht verlängert, insoweit folge das MLR der Empfehlung des RH. Ebenso werde die Anregung aufgegriffen, die Regelungen bezüglich des Abschlusses von Pflegeverträgen den EU-Vorgaben anzupassen.

**3.8** Die Feststellungen der StRPÄ hinsichtlich einer bisher ungenügenden fachlichen Begleitung des Programms seien unzutreffend. Es sei ein Evaluierungsbericht zur Vorlage an die EU erstellt worden, hiervon werde der RH informiert. Künftig würden die Maßnahmen nach der LPR entsprechend der EU-Verordnung einer Erfolgskontrolle unterzogen werden.

#### **4** Schlussbemerkung

Der RH begrüßt die Absicht des Ministeriums, die LPR neu zu fassen. Er geht davon aus, dass dabei eine Vereinheitlichung der Zuständigkeiten erfolgt. Er ist grundsätzlich der Ansicht, dass die Zuständigkeit der unteren Naturschutzbehörden für den Vertragsnaturschutz auf die Landwirtschaftsverwaltung übertragen werden sollte. Er kann dem vom Ministerium geforderten Verbleib der Zuständigkeiten nur zustimmen, wenn eine



entsprechende EDV-Ausstattung und eine Zugriffsregelung auf die bei den ÄLLB vorhandenen Daten des Gemeinsamen Antrags für die unteren Naturschutzbehörden vorgesehen wird. Durch diese Maßnahmen kann die hohe Zahl der Fehlermeldungen bei den Plausibilitätsprüfungen im Rahmen des gemeinsamen Antragverfahrens erheblich reduziert werden. Der bisher zusätzlich erforderliche Verwaltungsaufwand der ÄLLB bei der Eingabe der Vertragsdaten und der Behebung dieser Fehlermeldungen wird künftig vermieden.

Nach Ansicht des RH ist der gesetzlich geregelten Pflegepflicht im Bereich der Landschaftspflege künftig ein höherer Stellenwert als bisher einzuräumen. Mit dem VG Freiburg ist der RH der Auffassung, dass es bei der Pflegepflicht nach § 26 LLG lediglich auf die objektive Nutzbarkeit als landwirtschaftliches Grundstück ankommt. Der RH empfiehlt die Zuwendungen für die Pflege ehemals landwirtschaftlich genutzter Flächen auf den über die allgemeine Pflegepflicht hinausgehenden Anteil zu beschränken.

Das Pflegegeld nach den Richtsätzen der LPR stellt die vollständige Gegenleistung für die vertraglich vereinbarte Dienstleistung dar. Aus Sicht des RH ist es nicht sachgerecht, zusätzlich die Ausgleichszulage zu gewähren und somit gleiche Sachverhalte doppelt zu fördern. Ungeachtet der möglichen oder tatsächlichen landwirtschaftlichen Verwertung des Aufwuchses sollte künftig bei Pflegevertrags- bzw. Pflegenutzungsflächen keine Ausgleichszulage mehr bewilligt werden.

Der RH hält an seiner Auffassung fest, die Art der Nutzungseinschränkung ausschließlich nach ökologischen Zielsetzungen festzulegen. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gebieten es, Maßnahmen zur Erreichung und Durchsetzung der Ziele und Grundsätze des Naturschutzes, der Landschaftspflege und der Erholungsvorsorge mit dem geringst möglichen Aufwand zu fördern. Dies sieht auch der Gemeinsame Erlass des Ministeriums zur Einführung der Landschaftspflegegerichtlinien vor.

Der vom MLR in Auftrag gegebene Evaluierungsbericht stellt nach Ansicht des RH keine Bewertung der durchgeführten Maßnahmen im Sinne einer Effizienzanalyse dar. Der RH ist weiterhin der Auffassung, dass vermehrt Erfolgskontrollen erforderlich, Maßnahmenziele zu bestimmen und durchgeführte Projekte vor dem Abschluss neuer langfristiger Verträge hinsichtlich ihres Erfolgs zu bewerten sind.