

Beratende Äußerung

Stiftung Naturschutzfonds

Bericht nach § 88 Absatz 2 Landeshaushalts-
ordnung

Mai 2018



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

1	Management Summary	7
1.1	Verwendung der zweckgebundenen Ersatzzahlungen	7
1.2	Abwicklung der Förderverfahren	7
1.3	Haushalts- und Wirtschaftsführung	8
1.4	Organisation	9
2	Ausganglage	10
2.1	Aufbau und Finanzierung der Stiftung	11
2.1.1	Stiftungsrat und Geschäftsführung	11
2.1.2	Haushalts- und Wirtschaftsführung	13
2.1.3	Personal und Organisation der Geschäftsstelle	15
2.2	Förderprojekte der Stiftung	15
2.2.1	Antragsverfahren	16
2.2.2	Auswahl der Förderprojekte	16
2.2.3	Ermittlung der zu bewilligenden Zuwendungen	17
2.2.4	Bewilligung	17
2.2.5	Auszahlung der Zuwendungen	17
2.2.6	Vorlage und Prüfung des Verwendungsnachweises	17
2.3	Projekte mit zweckgebundenen Ersatzzahlungen	18
2.4	Förderprojekte des allgemeinen Stiftungshaushalts	19
2.5	Stiftungseigene und Projekte mit Kooperationspartnern	21
3	Verwendung der Ersatzzahlungen	21
3.1	Prüfungsergebnisse	22
3.1.1	Ersatzzahlungen werden zeitlich verzögert verwendet	22
3.1.2	Ersatzzahlungen werden räumlich nicht flexibel eingesetzt	22
3.1.3	Die Umsetzung von Ersatzzahlungsprojekten erfolgt schleppend	24
3.1.4	Möglichkeiten für die Finanzierung von großräumigen Naturschutzprojekten werden nicht genutzt	27
3.2	Empfehlungen	30
3.2.1	Ersatzzahlungen sollten in reduziertem Umfang für eingriffsnahen Projekte verwendet werden	30
3.2.2	Ersatzzahlungen sollten vorrangig für stiftungseigene Naturschutzgroßprojekte eingesetzt werden	31
4	Abwicklung der Förderverfahren	32

4.1	Prüfungsergebnisse.....	32
4.1.1	Gebündelte Informationen zum Förderverfahren fehlen.....	32
4.1.2	Zwischen Antrag und Bewilligung liegen lange Zeiträume.....	32
4.1.3	Antragsprüfung ist nicht dokumentiert	34
4.1.4	Festbetragsfinanzierung wird kaum genutzt	35
4.1.5	Projektförderung wird fälschlicherweise für die Förderung von Dauerprojekten eingesetzt.....	35
4.1.6	In den Förderverfahren wird keine Erfolgskontrolle festgelegt	36
4.1.7	Zuwendungen erhalten nur Förderprojekte mit kurzer Laufzeit	37
4.1.8	Generelle Belegprüfung bei der Schlussverwendung ist nicht erforderlich.....	38
4.2	Empfehlungen	39
4.2.1	Antragsverfahren sollte weiter entwickelt werden.....	39
4.2.2	Bewilligungen sollten angepasst werden	39
4.2.3	Erfolgskontrollen sind durchzuführen.....	40
4.2.4	Schlussverwendungsprüfung ist umzustellen.....	41
5	Haushalts- und Wirtschaftsführung.....	41
5.1	Prüfungsergebnisse.....	42
5.1.1	Verspätete Vorlage des Haushaltsplans zur Genehmigung.....	42
5.1.2	Einnahmen aus Ersatzzahlungen sind im Haushaltsplan zu gering veranschlagt	42
5.1.3	Hohe Überschüsse aus Ersatzzahlungen sind nicht transparent dargestellt	43
5.1.4	Anlagerichtlinien für das Stiftungsvermögen fehlen	45
5.1.5	Die Rechnungslegung erfolgt mit erheblicher zeitlicher Verzögerung.....	47
5.1.6	Der Geschäfts- und Rechenschaftsbericht ist nicht transparent	48
5.1.7	Dingliche Rechte und Grundschuldansprüche sind nicht vollständig systematisch dokumentiert.....	48
5.1.8	Wirtschaftliche Aufgabenerledigung der Stiftung ist nicht ermittelbar	49
5.1.9	Einnahmen und Ausgaben der Stiftung sind im Staatshaushaltsplan nicht transparent dargestellt	50
5.2	Empfehlungen	50
5.2.1	Haushaltsplan und Wirtschaftsführung	50
5.2.2	Geschäfts- und Rechenschaftsbericht.....	51
5.2.3	Ersatzzahlungen	51
5.2.4	Darstellung im Staatshaushaltsplan.....	51
6	Organisation.....	51
6.1	Prüfungsergebnisse.....	52

6.1.1	Der Geschäftsführer hat aufgrund seiner Doppelfunktion einen eingeschränkten Handlungsspielraum.....	52
6.1.2	Die Steuerungsmöglichkeiten des Stiftungsrats sind eingeschränkt	53
6.1.3	Die Entscheidung über alle Förderanträge ist dem Stiftungsrat vorbehalten.....	54
6.1.4	Unvollständige und fehlende Informationen zur Aufgabenzuordnung und Tätigkeitsbewertung in der Geschäftsstelle.....	56
6.1.5	Die Öffentlichkeitsarbeit ist ausbaufähig.....	57
6.2	Empfehlungen	58
6.2.1	Die Organisationsstruktur der Stiftung sollte neu ausgerichtet werden	58
6.2.2	Für neue Stellen im Zuge der Neuausrichtung der Organisation der Stiftung dürfen dem Land keine zusätzlichen Kosten entstehen	58
6.2.3	Größe und Zusammensetzung des Stiftungsrats sollten überdacht werden	59
6.2.4	Regelmäßig wiederkehrende Aufgaben der Verwaltung sollten definiert werden	59
6.2.5	Die Öffentlichkeitsarbeit sollte konzeptionell und inhaltlich umgestellt werden	60
7	Stellungnahme der Stiftung Naturschutzfonds.....	61
7.1	Verwendung der zweckgebundenen Ersatzzahlungen	61
7.2	Abwicklung der Förderverfahren	61
7.3	Haushalts- und Wirtschaftsführung.....	62
7.4	Organisation	62
8	Schlussbemerkung.....	62

Abbildungsverzeichnis	Seite
Abbildung 1: Verteilung der Ersatzzahlungen 2015 und 2016 auf die Naturräume	23
Abbildung 2: Ablauf des Antragsverfahrens, der Auswahl und Bewilligung der Förderprojekte 2016/2017	33
Abbildung 3: Homepage der Stiftung - Auszug	57

Tabellenverzeichnis	Seite
Tabelle 1: Veranschlagte Einnahmen und Ausgaben der Stiftung in den Haushaltsplänen 2010 bis 2017 (in Mio. Euro)	13
Tabelle 2: Stellenbesetzungsliste, Aufstellung der Stiftung: Stand 30.05.2017.....	15
Tabelle 3: Anzahl der bewilligten Förderanträge 2010 bis 2016	16
Tabelle 4: Ausgaben aus Ersatzzahlungen 2010 bis 2016 (in Euro)	19
Tabelle 5: Ausgaben des allgemeinen Stiftungshaushalts 2010 bis 2016 - eigene Projekte und Förderprojekte (in Euro).....	20
Tabelle 6: Ersatzzahlungen 2010 bis 2016 (in Mio. Euro).....	22
Tabelle 7: Ersatzzahlungen für die DB Neubaustrecke Wendlingen-Ulm.....	26
Tabelle 8: Maßnahmenvorschläge für die Abschnitte Albhochfläche und Hohenstadt	27
Tabelle 9: Bewilligungszeitraum der untersuchten Förderprojekte des allgemeinen Stiftungshaushalts.....	37
Tabelle 10: Soll- und Ist-Einnahmen aus Ersatzzahlungen 2010 bis 2016 (in Euro).....	42
Tabelle 11: Festgesetzte und noch nicht gezahlte Ersatzzahlungen 2010 bis 2015	43
Tabelle 12: Kapital der Stiftung Naturschutzfonds jeweils zum 31.12. (in Euro)	44
Tabelle 13: Jahresergebnis der Stiftung Naturschutzfonds (in Euro) Verteilung der Überschüsse auf die Einnahmequellen	45
Tabelle 14: Vermögen der Stiftung Naturschutzfonds jeweils zum 31.12. (in Euro)	46
Tabelle 15: Zinserträge 2010 bis 2016 (in Euro).....	47
Tabelle 16: Personal- und Verwaltungsausgaben 2010 bis 2016 (in Euro)	50
Tabelle 17: Zusammensetzung des Stiftungsrats der Stiftung Naturschutzfonds sowie vergleichbarer Stiftungen in Bayern, Brandenburg und Rheinland-Pfalz.....	54
Tabelle 18: Zuständigkeit des Stiftungsrats der Stiftung Naturschutzfonds sowie vergleichbarer Stiftungen in Bayern, Brandenburg und Rheinland-Pfalz bei Entscheidungen über Förderanträge	56

Anlagenverzeichnis

- Anlage 1: Organe der Stiftung Naturschutzfonds
- Anlage 2: Einnahmen der Stiftung Naturschutzfonds 2010 bis 2016
- Anlage 3: Ausgaben der Stiftung Naturschutzfonds 2010 bis 2016
- Anlage 4: Fördersätze für die Projektförderung der Stiftung Naturschutzfonds
- Anlage 5: Anzahl der aus Ersatzzahlungen bewilligten Förderprojekte
- Anlage 6: Träger der Förderprojekte aus Ersatzzahlungen 2010 bis 2016
- Anlage 7: Anzahl der aus allgemeinen Stiftungsmitteln bewilligten Förderprojekte 2010 bis 2016
- Anlage 8: Projektträger der Förderprojekte des allgemeinen Stiftungshaushalts 2010 bis 2016
- Anlage 9: Stiftungseigene Projekte und Projekte mit Kooperationspartnern
- Anlage 10: Ausgaben für stiftungseigene und Projekte mit Kooperationspartnern, 2010 bis 2016
- Anlage 11: Naturräume in Baden-Württemberg
- Anlage 12: Information der Stiftung über die aus den einzelnen Regierungsbezirken für den Stiftungshaushalt 2018 zur Verfügung stehenden Ersatzzahlungen
- Anlage 13: Verpflichtungsermächtigungen 2010 bis 2017
- Anlage 14: Übersicht über die Ersatzzahlungen ab 10.000 Euro (2010 bis 2016)

1 Management Summary

Die Stiftung Naturschutzfonds ist eine rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts. Sie hat ihren Sitz beim Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft als oberster Naturschutzbehörde. Die Stiftung fördert Projekte des staatlichen und privaten Naturschutzes. Organe der Stiftung sind der Stiftungsrat und der Geschäftsführer. Neben den Erträgen aus dem Stiftungsvermögen mit einer Grundausstattung von 265.000 Euro hat die Stiftung Einnahmen aus Zuwendungen aus dem Landeshaushalt und aus der Privatlotterie Glücksspirale (allgemeiner Stiftungshaushalt) sowie aus zweckgebundenen naturschutzrechtlichen Ersatzzahlungen.

Der Rechnungshof prüfte den Aufbau und die Organisation der Stiftung sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung und die Abwicklung von Förderverfahren. Prüfungszeitraum waren die Jahre 2010 bis 2016. Es wurde betrachtet, ob die Stiftung die zur Verfügung stehenden Mittel, insbesondere die in den letzten Jahren eingehenden hohen Ersatzzahlungen, zügig und zweckgebunden einsetzt. In die Prüfung wurden 47 Förderprojekte der Stiftung einbezogen. Projektträger waren Verbände und Vereine, die Naturschutzverwaltung, Hochschulen, Kommunen und für ein Projekt die Stiftung selbst.

1.1 Verwendung der zweckgebundenen Ersatzzahlungen

Bis 2013 machten die naturschutzrechtlichen Ersatzzahlungen meist weniger als 1 Mio. Euro jährlich aus. Seit 2014 steigen die Einnahmen daraus kontinuierlich. Sie beliefen sich 2015 und 2016 auf 6,7 Mio. Euro bzw. 8,2 Mio. Euro. Die Ersatzzahlungen fließen nur schleppend in Projekte ab. Am 31.12.2016 verfügte die Stiftung über Einnahmen aus Ersatzzahlungen von 7 Mio. Euro, die nicht an Projekte gebunden sind.

Die Stiftung fördert mit damit vorrangig Projekte, die am Ort bzw. im Umfeld des Eingriffs umgesetzt werden können. Dadurch schränkt sie ihren Handlungsspielraum bei der Verwendung der Ersatzzahlungen erheblich ein. Geeignete Projekte zu finden, wird zunehmend schwieriger. Ein großes Problem ist die Flächenverfügbarkeit. Meist handelt es sich bei den aus Ersatzzahlungen geförderten Projekten inhaltlich und räumlich um Projekte von lokaler Bedeutung. Bei der Entwicklung und Umsetzung geeigneter Projekte nimmt die Stiftung die fachliche Unterstützung der Regierungspräsidien in Anspruch. Viele Projekte können nur mit erheblicher Verzögerung realisiert werden. Stiftungseigene Projekte aus Ersatzzahlungen hat die Stiftung bisher nicht initiiert.

Der Rechnungshof empfiehlt der Stiftung, ihre bisherige fördernde Rolle zu überdenken. Die großen Ersatzzahlungen sollten zum Wohle des Landes vorrangig für stiftungseigene überregionale Großprojekte eingesetzt und nur in reduziertem Umfang für eingriffsnaher Projekte verwendet werden. Dies sollte unter Berücksichtigung der naturschutzrechtlichen Vorgaben in der Satzung der Stiftung und den Förderbedingungen festgeschrieben werden.

1.2 Abwicklung der Förderverfahren

Die Stiftung schöpft nicht alle Möglichkeiten zur Vereinfachung der Förderverfahren aus. Eine gesamtheitliche Förderrichtlinie, die alle notwendigen Informationen übersichtlich bündelt, fehlt. Das Ergebnis der Antragsprüfung wird nicht ausreichend dokumentiert. Die Bearbeitungsdauer der Förderanträge ist mit 12 bis 14 Monaten sehr lang. Von der Möglichkeit einer Festbetragsfi-

nanzierung macht die Stiftung kaum Gebrauch. Eine Erfolgskontrolle mit im Bewilligungsbescheid definierten Kriterien und Kennzahlen gibt es für die meisten Förderprojekte nicht. Mit den Mitteln des allgemeinen Stiftungshaushalts werden nur Projekte mit einer kurzen Laufzeit von maximal 4 Jahren gefördert. Die meisten Projekte haben eine Laufzeit von 1 bis 2 Jahren. Bei der Schlussverwendung führt die Stiftung generell eine Belegprüfung durch, obwohl beispielsweise bei einer Festbetragsfinanzierung die Vorlage von Büchern und Belegen nicht erforderlich ist.

Der Rechnungshof empfiehlt, eine gesamtheitliche Förderrichtlinie zu entwickeln und die Dokumentation der Antragsprüfung zu verbessern. Die Bearbeitungszeit der Förderanträge sollte beschleunigt werden. Dafür sollte die Koppelung der Förderabwicklung mit der Aufstellung des Haushaltsplans aufgegeben werden. Die Möglichkeit der Festbetragsfinanzierung sollte verstärkt genutzt werden. Die strikte Beschränkung der Förderungen aus dem allgemeinen Stiftungshaushalt auf Projekte mit einer kurzen Laufzeit von überwiegend 1 bis 2 Jahren sollte aufgehoben werden. Im Zuge der Verwendungsprüfung ist neben der Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Fördermittel eine systematische Erfolgskontrolle durchzuführen. Von der generellen Vorlage und Prüfung von Belegen ist bei der Verwendungsprüfung abzusehen, wenn die Förderung mit einer Festbetragsfinanzierung erfolgt ist.

1.3 Haushalts- und Wirtschaftsführung

Die Anforderungen an die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung haben sich mit dem erheblichen Anstieg der Ersatzzahlungen in den letzten Jahren geändert. Die Abläufe und die Arbeitsweise der Stiftung sind seit ihrem Bestehen bis heute jedoch fast unverändert.

Den Haushaltsplan hat die Stiftung dem Ministerium als Aufsichtsbehörde in den vergangenen Jahren regelmäßig verspätet vorgelegt. Die aus Ersatzzahlungen zu erwartenden Einnahmen veranschlagt die Stiftung im Haushaltsplan niedrig und vorsichtig.

Das Geldvermögen der Stiftung hat sich zwischen 2010 und 2016 verdreifacht. Bis 2016 ist es auf 25,1 Mio. Euro angewachsen (Stand: 31.12.2016). Die jährlichen Überschüsse haben sich zwischen 2010 und 2015 verzehnfacht. Überschüsse sind ungebundene Mittel, denen keine Zahlungsverpflichtungen gegenüberstehen. Der größte Teil der Überschüsse betrifft die Einnahmen aus Ersatzzahlungen. Die Überschüsse eines Jahres und damit ein großer Teil der Ersatzzahlungen stehen erst im übernächsten Haushalt 1 bis 2 Jahre nach Eingang der Zahlung für Ausgaben zur Verfügung.

Anlagenrichtlinien für das Geldvermögen hat die Stiftung nicht. Die Rechnungslegung erfolgt mit erheblicher zeitlicher Verzögerung. Dem Geschäfts- und Rechenschaftsbericht lässt sich nicht entnehmen, wie sich die verschiedenen Finanzmittel der Stiftung für Projekte im jeweiligen Haushaltsjahr entwickelt haben. Dingliche Rechte und Grundschuldansprüche zugunsten der Stiftung hat die Stiftung nicht vollständig systematisch dokumentiert. Die Stiftung erstellt keine Kosten- und Leistungsrechnung, sodass die Kosten für die Aufgaben der Stiftung nicht beziffert werden können und Aussagen zur Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung nicht möglich sind.

Im Staatshaushaltsplan war bei der Veranschlagung der Zuwendungen des Landes bis einschließlich 2017 eine Übersicht der voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben der Stiftung basierend auf dem Stiftungshaushalt abgebildet. Nicht ausgewiesen waren in dieser Übersicht die Überschüsse aus Vorjahren. Für den Haushaltsgesetzgeber war nicht ersichtlich, welcher Gesamtbe-

trag der Stiftung im jeweiligen Haushaltsjahr zur Verfügung stand. Im Staatshaushaltsplan 2018/2019 wird die Übersicht nicht mehr dargestellt.

Der Rechnungshof empfiehlt der Stiftung, die Haushalts- und Wirtschaftsführung den geänderten Rahmenbedingungen anzupassen. Der Haushaltsplan ist der Aufsichtsbehörde fristgemäß vorzulegen. Überschüsse aus Ersatzzahlungen sollten vermieden und Ersatzzahlungen zügig an Projekte gebunden werden. Für die Anlage des Stiftungsvermögens sollten Anlage Richtlinien erstellt werden. Der Geschäfts- und Rechenschaftsbericht ist zügig nach dem Ende des Haushaltsjahres aufzustellen. Die Entwicklung der Finanzmittel der Stiftung für Projekte im jeweiligen Haushaltsjahr sollte im Geschäfts- und Rechenschaftsbericht dargestellt werden. Dingliche Rechte zugunsten der Stiftung sollten überwacht und dokumentiert werden. Eine projektbezogene Kosten- und Leistungsrechnung sollte aufgebaut werden. In den Staatshaushaltsplan sollte wieder eine Übersicht der voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben der Stiftung aufgenommen werden. Diese sollte entsprechend der Darstellung im Stiftungshaushalt um die Höher der Überschüsse aus Vorjahren ergänzt und damit die notwendige Transparenz für den Haushaltsgesetzgeber gewährleistet werden.

1.4 Organisation

Die Organisationsstruktur der Stiftung ist seit ihrer Gründung auf eine Fördertätigkeit ausgerichtet. Der Aufbau der Stiftung und bestehende Regelungen lassen eine Weiterentwicklung nicht zu. Die Stiftung ist mit ihrer gesamten Tätigkeit auf die Unterstützung des Ministeriums und der Naturschutzverwaltung angewiesen. Der Geschäftsführer, der gleichzeitig Referatsleiter im Ministerium ist, hat aufgrund seiner Doppelfunktion einen eingeschränkten Handlungsspielraum.

Der Stiftungsrat ist das Steuerungs- und Kontrollorgan der Stiftung. Ihm gehören neben dem für Naturschutz zuständigen Minister 42 Mitglieder an. Davon sind 30 Personen gleichzeitig Mitglied des Landesbeirats für Natur und Umweltschutz. Der Stiftungsrat entscheidet über alle Förderanträge. Eine Regelung, dass der Geschäftsführer über Förderanträge bis zu einer bestimmten Fördersumme selbstständig entscheiden kann, gibt es nicht. Eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit wurde bisher nicht aufgebaut.

Der Rechnungshof empfiehlt, für die ursprünglich als reine Förderstiftung eingerichtete Stiftung eine neue Organisationsstruktur zu entwickeln. Diese sollte es der Stiftung ermöglichen, rasch über Förderanträge entscheiden zu können. Bei der Verwendung der Ersatzzahlungen sollte die Stiftung künftig stiftungseigene Projekte entwickeln und initiieren. Für die Umsetzung stiftungseigener Projekte empfiehlt der Rechnungshof eine Kooperation mit geeigneten staatlichen, kommunalen oder privaten Projektpartnern.

Weiterhin empfiehlt der Rechnungshof, die Anzahl der Mitglieder des Stiftungsrats deutlich zu reduzieren. Um Interessenskollisionen zu vermeiden, sollte die bisher mündliche Regelung zur Wahrnehmung der Rechtsaufsicht im Geschäftsverteilungsplan des Ministeriums förmlich geregelt werden. Darüber hinaus sollte ein hauptamtlicher Geschäftsführer bzw. eine hauptamtliche Geschäftsführerin bestellt werden. Ferner hält der Rechnungshof eine Regelung für erforderlich, wonach der Geschäftsführer über Förderanträge bis zu einer festzulegenden Fördersumme als „Geschäft der laufenden Verwaltung“ entscheiden kann.

Der Rechnungshof regt an, die Öffentlichkeitsarbeit neu zu konzipieren und den Internetauftritt zeitgemäß zu gestalten.

Für eine hauptamtliche Geschäftsführung und gegebenenfalls auch für Aufgaben der Geschäftsstelle können im Zuge der Neuausrichtung der Stiftung zusätzliche Stellen erforderlich werden. Diese Stellen sind entweder aus Projektmitteln zu finanzieren oder alternativ aus den mehr als 200 Stellen zu bestreiten, die im Staatshaushaltsplan 2018/2019 der Umweltverwaltung zuwachsen. Dem Land dürfen darüber hinaus keine zusätzlichen Kosten entstehen.

2 Ausgangslage

Die Stiftung Naturschutzfonds ist eine rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts. Sie wurde 1976 gemäß Naturschutzgesetz Baden-Württemberg eingerichtet. Sie steht unter der Rechtsaufsicht des Landes. Aufsichtsbehörde ist das für Angelegenheiten des Naturschutzes zuständige Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft.¹ Die Stiftung hat ihren Sitz beim Ministerium als oberster Naturschutzbehörde.

Zweck der Stiftung ist es, Bestrebungen für den Erhalt der natürlichen Umwelt und der natürlichen Lebensgrundlagen zu fördern und zur Bereitstellung der benötigten Mittel mit beizutragen. Sie verfolgt ausschließlich gemeinnützige Ziele im Sinne der steuerlichen Bestimmungen.² Die Stiftung fördert Projekte des amtlichen und privaten Naturschutzes.

Die Tätigkeit der Stiftung ist vorrangig bezogen auf Baden-Württemberg. Zu ihren Aufgaben gehören insbesondere,

- modellhafte Untersuchungen und Forschung auf dem Gebiet der natürlichen Umwelt anzuregen und zu fördern und die oberste Naturschutzbehörde bei der Planung und Verwendung der verfügbaren Forschungsmittel zu beraten,
- Maßnahmen zur Aus- und Fortbildung zu unterstützen und zu fördern,
- richtungsweisende Leistungen auf dem Gebiet der Erhaltung der natürlichen Umwelt auszuzeichnen (Naturschutzpreis) und
- Grundstücke für Zwecke des Naturschutzes zu erwerben bzw. deren Erwerb zu fördern und diese zu entwickeln. Auch kann die Stiftung vorgezogene Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen³ durchführen und hierfür Grundstücke erwerben.

¹ Im Prüfungszeitraum (2010 bis 2016) lag die Zuständigkeit für den Naturschutz bis Mai 2011 beim Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr und von Mai 2011 bis Mai 2016 beim Ministerium für ländlichen Raum und Verbraucherschutz. Im Zuge der Regierungsbildung und der Änderung der Abgrenzung der Geschäftsbereiche der Ministerien im Mai 2016 wurde die Zuständigkeit für Naturschutz und Landschaftspflege dem Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft übertragen.

² §§ 51 bis 68 der Abgabenordnung.

³ § 16 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz).

Einzelheiten zum Stiftungszweck und Vermögen, zu den Erträgen der Stiftung, zum Haushalt sowie zur Organisation und Rechnungslegung regelt die Satzung der Stiftung.⁴ Die Stiftung ist sowohl fördernd als auch operativ tätig. Sie unterstützt Projekte in der Regel in Form einer Zuwendung.⁵

Der Rechnungshof prüfte den Aufbau und die Organisation der Stiftung sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung und die Abwicklung von Förderverfahren. Prüfungszeitraum waren die Jahre 2010 bis 2016. Es wurde betrachtet, ob die Stiftung die zur Verfügung stehenden Mittel, insbesondere die in den letzten Jahren eingehenden hohen Ersatzgeldzahlungen, zügig und zweckgebunden einsetzt.

In die Prüfung wurden 47 Förderprojekte der Stiftung einbezogen. Projektträger waren Verbände und Vereine, die Naturschutzverwaltung, Hochschulen, Kommunen und für ein Projekt die Stiftung selbst. Um einen Eindruck über die Abwicklung der Förderung zu bekommen, fanden mit den für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Referaten der vier Regierungspräsidien und der Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg - LUBW⁶ - sowie zwei Projektträgern Interviews statt.

Darüber hinaus führte der Rechnungshof Gespräche mit der Stiftung Naturschutzfonds Brandenburg, der Stiftung Bayrischer Naturschutzfonds, der Stiftung Natur und Umwelt Rheinland-Pfalz und dem Schwarzwald-Baar-Kreis als Träger des Naturschutzgroßprojektes Baar.⁷

Angesichts der sich seit der Gründung der Stiftung Naturschutzfonds über die Jahrzehnte nachdrücklich geänderten Rahmenbedingungen in der Natur- und Umweltschutzgesetzgebung und den Förderverfahren sollten mit der Prüfung Möglichkeiten für einen stiftungskonformen und transparenten Einsatz der Stiftungseinnahmen skizziert werden.

Den Schwerpunkt bildete dabei, Wege aufzuzeigen, wie die umfangreichen Ersatzgeldzahlungen rasch eingesetzt werden können und welche organisatorischen Weiterentwicklungen hierfür notwendig sind.

2.1 Aufbau und Finanzierung der Stiftung

2.1.1 Stiftungsrat und Geschäftsführung

Organe der Stiftung sind der Stiftungsrat und der Geschäftsführer.⁸

Der Stiftungsrat besteht aus der/dem für Naturschutz zuständigen Ministerin/Minister und höchstens 42 Mitgliedern. Den Vorsitz führt die Ministerin/der Minister oder ihre/ seine Vertretung.

⁴ § 62 Absatz 7 Naturschutzgesetz, Satzung der Stiftung Naturschutzfonds Baden-Württemberg in der Fassung des Beschlusses des Stiftungsrates vom 19.01.1978, zuletzt geändert am 18.07.2016.

⁵ Informationspapier der Stiftung für die Antragstellung: „Förderbereiche der Stiftung Naturschutzfonds“.

⁶ Die Regierungspräsidien (höhere Naturschutzbehörde) und die Naturschutzfachbehörden (Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg - LUBW - und die Naturschutzbeauftragten) unterstützen die Stiftung in der Planung und Abwicklung von Fördervorhaben. § 58 Absatz 4, § 59 Absatz 1, § 60 Absatz 1 Naturschutzgesetz.

⁷ Förderprogramm „chance.natur“ - Bundesförderung Naturschutz.

⁸ § 6 der Satzung der Stiftung.

Die Mitglieder des Stiftungsrats sind ehrenamtlich tätig.⁹ Sie werden von der obersten Naturschutzbehörde jeweils auf 5 Jahre berufen. Die derzeitige Amtsperiode läuft von 2013 bis 2018.

Dem Stiftungsrat gehören an (Anlage 1):

- die Mitglieder des Landesbeirats für Natur- und Umweltschutz¹⁰,
- die Regierungspräsidentinnen bzw. Regierungspräsidenten und
- je ein/e Vertreterin/Vertreter der Ministerien des Inneren, der Finanzen, des Kultus, der Wissenschaften, der Wirtschaft, für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz, der Justiz und des Verkehrs.¹¹

Die Geschäftsführerin/der Geschäftsführer der Stiftung wird von der obersten Naturschutzbehörde bestellt.¹² Sie/er leitet die operativen Geschäfte der Stiftung. Weisungen kann die Geschäftsführung vom Stiftungsrat erhalten, der den Naturschutzfonds verwaltet.¹³ Geschäftsführer der Stiftung ist der Leiter des Referats Landschaftspflege beim Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft. Stellvertreter sind zwei weitere Referatsleiter der Abteilung Naturschutz des Ministeriums.

Die Aufgaben des Stiftungsrates umfassen¹⁴:

- Beschluss über Grundsätze zur Anlage des Stiftungsvermögens, über Bewilligungsgrundsätze und Verwendungsnachweise sowie zum Haushaltsplan der Stiftung,
- Entscheidung über Satzungsänderungen, die allgemeinen Richtlinien zur Erfüllung des Stiftungszwecks und die wichtigen finanziellen Angelegenheiten der Stiftung,
- Überwachung der Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Stiftungsgeschäfte,
- Beschlussfassung u. a. über jährliche und mehrjährige Programme und den Abschluss von Verträgen mit Verpflichtungen von mehr als einem Jahr.

Zu den Aufgaben des Geschäftsführers u. a. als Beauftragtem des Haushalts gehören¹⁵:

- Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs; Vorbereitung von Jahresrechnung¹⁶ sowie des Geschäfts- und Rechenschaftsberichts, die dem Stiftungsrat, der Aufsichtsbehörde und dem Rechnungshof zum Schluss des Kalenderjahres vorzulegen sind,

⁹ § 62 Absatz 5 Naturschutzgesetz, § 8 der Satzung der Stiftung.

¹⁰ Die Zusammensetzung des Landesbeirats (zurzeit 30 Mitglieder) ist in der Verordnung des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft (BeiratsVO Natur und Umwelt) geregelt.

¹¹ Die stellvertretenden Mitglieder des Landesbeirats für Natur- und Umweltschutz sind gleichzeitig stellvertretende Mitglieder des Stiftungsrates. Die übrigen Mitglieder können sich durch Angehörige des jeweiligen Verwaltungsbereichs vertreten lassen; § 8 Absatz 5 der Satzung der Stiftung.

¹² § 62 Absatz 6 Naturschutzgesetz, § 11 Absatz 3 der Satzung der Stiftung.

¹³ § 7 Absatz 2 der Satzung der Stiftung.

¹⁴ § 7 der Satzung der Stiftung.

¹⁵ § 11 der Satzung der Stiftung.

- Vollzug der Beschlüsse des Stiftungsrates und des Stiftungshaushalts sowie Anlage des Stiftungsvermögens,
- Geschäfte der laufenden Verwaltung, Kassen- und Rechnungsführung¹⁷ sowie Prüfung der Verwendungsnachweise,
- Vorbereitung der Sitzungen des Stiftungsrats und Fertigung der Niederschriften.

Die Sitzungen des Stiftungsrates finden zweimal jährlich meist im Juli und Dezember gemeinsam mit den Sitzungen des Landesbeirats für Natur und Umwelt statt.¹⁸ In der Sitzung im Dezember stehen regelmäßig der Haushalt der Stiftung sowie der Geschäfts- und Rechenschaftsbericht auf der Tagesordnung.¹⁹

2.1.2 Haushalts- und Wirtschaftsführung

Vor Beginn eines jeden Haushaltsjahres hat die Stiftung einen Haushaltsplan zu erstellen. Er ist in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen.²⁰

Tabelle 1: Veranschlagte Einnahmen und Ausgaben der Stiftung in den Haushaltsplänen 2010 bis 2017 (in Mio. Euro)

	Einnahmen	Ausgaben Allgemeiner Stiftungshaushalt	Ausgaben Ersatzzahlungen
2010	2,73	1,93	0,80
2011	2,92	2,07	0,85
2012	2,95	2,00	0,95
2013	3,04	2,16	0,88
2014	5,10	1,92	3,18
2015	2,53	1,62	0,91
2016	3,56	1,51	2,06
2017	10,27	2,33	7,94

¹⁶ Die Jahresrechnung ist von einer geeigneten sachkundigen Person/Prüfungseinrichtung zu prüfen. Den Prüfer bestimmt der Stiftungsrat. § 13 der Satzung der Stiftung.

¹⁷ Das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Stiftung richtet sich nach der Landeshaushaltsordnung (LHO). § 5 Absatz 3 und Absatz 4 der Satzung der Stiftung. Gemäß § 105 Absatz 1 LHO gelten die §§ 105 bis 110 der LHO unmittelbar und die §§ 1 bis 87 entsprechend.

¹⁸ § 10 Absatz 1 der Satzung der Stiftung.

¹⁹ § 13 der Satzung der Stiftung.

²⁰ Der Staatshaushaltsplan enthielt bis einschließlich zum Haushalt 2017 im Einzelplan 1008 (Titel 685 01) eine Übersicht der voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben der Stiftung auf der Grundlage des Stiftungshaushalts. Im Staatshaushaltsplan 2018/2019 ist diese Übersicht nicht mehr enthalten.

Neben den Erträgen aus dem Stiftungsvermögen mit einer Grundausrüstung von 265.000 Euro²¹ stehen folgende Einnahmequellen zur Verfügung (siehe Anlage 2).²²

Allgemeiner Stiftungshaushalt:

- Zuwendungen aus dem Landeshaushalt,
- Mittel aus der Privatlotterie Glücksspirale,
- Sonstige:
 - o Geldauflagen aus Bußgeld- und Strafverfahren,
 - o Zinserträge,
 - o Spenden,
 - o Zustiftungen,
 - o Bundes-/EU-Mittel.

Zweckgebundene Einnahmen:

- naturschutzrechtliche Ersatzzahlungen,
- zweckgebundene Spenden.

Von 2010 bis 2016 stammten der weit überwiegende Teil der Einnahmen der Stiftung aus der Privatlotterie Glücksspirale und den in den letzten Jahren erheblich gestiegenen naturschutzrechtlichen Ersatzzahlungen.

Den Schwerpunkt der Ausgaben der Stiftung bilden die Projekte (stiftungseigene und Förderprojekte). Darüber hinaus fallen Ausgaben für die Vergütung der Angestellten und den Verwaltungsaufwand an (siehe Anlage 3).

Für die Finanzierung der Projekte der Stiftung gibt es zwei Bereiche:

- Der allgemeine Stiftungshaushalt umfasst Projekte, die überwiegend mit Einnahmen aus der Privatlotterie Glücksspirale und den Zuwendungen aus dem Landeshaushalt finanziert werden.
- Den zweiten Bereich bilden Projekte, die mit Ersatzzahlungen und zweckgebundenen Spenden gefördert werden.

Bestandteil des Haushaltsplans sind Projektlisten für die beiden Bereiche. In ihnen sind die im jeweiligen Haushaltsjahr zur Förderung vorgesehenen Projekte mit einer Kurzbeschreibung aufgeführt. Darüber hinaus gibt es eine Ersatzliste für Projekte, die bei der Förderung (noch) nicht berücksichtigt werden konnten.

Die Ausgaben eines Haushaltsjahres verteilen sich auf die in Vorjahren bewilligten bzw. begonnen und noch nicht abgeschlossenen Projekte sowie die im laufenden Haushaltsjahr neu bewilligten Projekte.

²¹ § 4 Absatz 1 Ziffer 1 der Satzung der Stiftung.

²² § 62 Absatz 2 und Absatz 3 Naturschutzgesetz, § 4 der Satzung der Stiftung Naturschutzfonds.

2.1.3 Personal und Organisation der Geschäftsstelle

Zur Unterstützung des Geschäftsführers kann die Stiftung mit den hierfür im Haushaltsplan veranschlagten Mitteln das erforderliche Personal anstellen.²³ Im Haushaltsplan der Stiftung für das Jahr 2017 sind 6,5 Stellen ausgebracht.²⁴

Tabelle 2: Stellenbesetzungsliste, Aufstellung der Stiftung: Stand 30.05.2017

Eingruppierung TVL (Entgeltgruppe)	Stellenanteil
EG 9	0,8
EG 10	0,5
EG 11	0,5
EG 11	0,5
EG 13Ü	0,5
EG 13Ü	0,7
EG 14	1,0

2.2 Förderprojekte der Stiftung

Der Ablauf der Förderung (Antragsverfahren, Auswahl der Förderprojekte, Bewilligung, Auszahlung der Zuwendungen, Verwendungsprüfung) ist bei allen Förderprojekten der Stiftung gleich. Abhängig davon, ob die Förderung aus Mitteln des allgemeinen Stiftungshaushalts oder aus naturschutzrechtlichen Ersatzzahlungen erfolgt, gelten unterschiedliche Anforderungen an die Inhalte der Förderprojekte.²⁵

Bei der Projektförderung durch die Stiftung sind die vom Stiftungsrat beschlossenen Fördergrundsätze anzuwenden.²⁶ Diese betreffen die rechtlichen Grundlagen sowie die Grundsätze zur Verwendung von Ersatzzahlungen, zweckgebundenen Spenden und die Förderung aus sonstigen Stiftungsmitteln. Nach den allgemeinen Grundsätzen wendet die Stiftung für die Projektförderung die Landschaftspflegerichtlinie²⁷ entsprechend an.

Der größte Teil der stiftungseigenen und Förderprojekte entfiel in den letzten Jahren auf die Bereiche:

- sonstiger Sachaufwand für Biotopschutz und Landschaftspflege,

²³ Haushaltsplan der Stiftung für das Jahr 2017.

²⁴ Der Staatshaushaltsplan enthält im Einzelplan 1008 (Titel 685 01) eine Stellenübersicht der Stiftung.

²⁵ Homepage der Stiftung: Förderung/Ausschreibung 2018/Antragstellung/Förderbereiche (Anlage 2).

²⁶ Homepage der Stiftung: Förderung/Ausschreibung 2018/Antragstellung/Grundsätze für die Projektförderung (Anlage 3).

²⁷ Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für ländlichen Raum und Verbraucherschutz zur Förderung und Entwicklung des Naturschutzes, der Landschaftspflege und Landeskultur - Landschaftspflegerichtlinie 2015 - LPR vom 28.10.2015.

- Erwerb naturschutzwichtiger Grundstücke durch das Land, Investitionen,
- Forschung, Veröffentlichung, Fortbildung und Öffentlichkeitsarbeit sowie
- Zuschüsse an Vereine, Verbände und Sonstige für Pflege- und Gestaltungsmaßnahmen sowie für sonstige laufende Maßnahmen.

Tabelle 3: Anzahl der bewilligten Förderanträge 2010 bis 2016

Titel	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Forschung, Veröffentlichung, Fortbildung und Öffentlichkeitsarbeit	7	6	6	14	9	10	6
Sonstiger Sachaufwand Biotopschutz und Landschaftspflege	13	10	10	8	10	6	5
Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für Pflege- und Gestaltungsmaßnahmen sowie sonstige laufende Maßnahmen	3	2	6	4	3	5	2
Zuschüsse an Vereine, Verbände und Sonstige für Pflege- und Gestaltungsmaßnahmen sowie für sonstige laufende Maßnahmen	14	17	16	18	19	13	13
Erwerb naturschutzwichtiger Grundstücke durch das Land, Investitionen	10	10	11	10	11	6	6
Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für Investitionen	1	2	2	4	2	1	1
Zuweisungen an Verbände und Vereine für Investitionen	3	4	2	3	3	1	1
Summe	51	51	53	61	57	42	34

Quelle: Geschäfts- und Rechenschaftsbericht 2010 bis 2016.

2.2.1 Antragsverfahren

Antragsberechtigt sind alle natürlichen und juristischen Personen des privaten und öffentlichen Rechts. Antragsfrist für eine Förderung aus dem allgemeinen Stiftungshaushalt ist der 1. Mai eines Jahres für das Folgejahr. Anträge für eine Förderung aus Ersatzzahlungen sind bis zum 1. Juli eines Jahres für das Folgejahr vorzulegen.

2.2.2 Auswahl der Förderprojekte

Bei der Antragsprüfung untersucht die Stiftung, ob es sich um zuwendungsfähige Projekte im Sinne der Satzung, der Fördergrundsätze und der sonstigen Vorgaben der Stiftung handelt. Anschließend holt die Stiftung zu den Förderanträgen Bewertungen verschiedener Fachbehörden ein. Auf deren Grundlage erstellen Geschäftsführer und Geschäftsstelle den Haushaltsplanentwurf für das kommende Jahr mit den Projektlisten.

Nachdem der Stiftungsrat im Dezember den Haushaltsplan beschlossen und ihn die Aufsichtsbehörde genehmigt hat, bewilligt die Stiftung die Zuwendungen.²⁸ Die Bewilligungen erfolgen zwischen März und Juni des auf die Antragstellung folgenden Jahres. Erst dann können die Projektträger mit der Umsetzung beginnen.

2.2.3 Ermittlung der zu bewilligenden Zuwendungen

Grundlage für die Ermittlung der zu bewilligenden Zuwendungen ist der von den Antragstellern vorgelegte Kosten- und Finanzierungsplan. Die Fördersätze liegen je nach Projektträger und Art des Förderprojekts maximal zwischen 40 und 100 Prozent (siehe Anlage 4).²⁹ Bei mehrjährigen Projekten ist in den einzelnen Jahren derselbe Zuwendungssatz zu verwenden. Grundsätzlich ist es möglich, den Eigenanteil eines Projektes auf ein naturschutzrechtliches Ökokonto anzurechnen.³⁰

2.2.4 Bewilligung

Die Bewilligung erfolgt durch einen Zuwendungsbescheid, in dem die zuwendungsfähigen Ausgaben und der Fördersatz festgesetzt werden.³¹ Die allgemeinen Bewilligungsbedingungen enthalten u. a. Regelungen zu Zwischenverwendungsnachweisen und dem Schlussverwendungsnachweis. Die besonderen Nebenbestimmungen enthalten projektspezifische Vorgaben wie die Verpflichtung, der Stiftung die Veröffentlichung von Ausschreibungen und das Submissionsergebnis vorzulegen und bei Grunderwerb im Grundbuch eine beschränkte persönliche Dienstbarkeit zugunsten der Stiftung einzutragen.

2.2.5 Auszahlung der Zuwendungen

Die Schlusszahlung nimmt die Stiftung grundsätzlich erst nach der Vorlage und Prüfung des Schlussverwendungsnachweises vor. Bei mehrjährigen Projekten fordert die Stiftung für die einzelnen Jahre des Bewilligungszeitraums Zwischenverwendungsnachweise. Die Auszahlung der für diesen Zeitraum zur Verfügung stehenden Zuwendung erfolgt nach Vorlage und Prüfung des Zwischenverwendungsnachweises.

2.2.6 Vorlage und Prüfung des Verwendungsnachweises

Bei der Verwendungsprüfung prüft die Stiftung, ob es sich bei den geltend gemachten Ausgaben um solche für zuwendungsfähige Maßnahmen entsprechend dem Bewilligungsbescheid handelt und ob die Zuwendungen vollständig für zuwendungsfähige Ausgaben eingesetzt wurden. Außerdem prüft die Stiftung, ob gewährleistet ist, dass die ausbezahlten Zuwendungen innerhalb von 2 Monaten für zuwendungsfähige Ausgaben verwendet wurden.³² Das Ergebnis der rechneri-

²⁸ Die Antragsteller, deren Anträge nicht bewilligt und in die Ersatzliste aufgenommen wurden, werden von der Stiftung schriftlich mit dem Hinweis benachrichtigt, dass die Stiftung auf sie zukommt, falls sich noch eine Möglichkeit für eine Förderung ergibt.

²⁹ Die Höhe der Zuwendung orientiert sich an der Landschaftspflegeleitlinie.

³⁰ Hinweise zur Antragstellung und Anleitung zum Ausfüllen des Projektantrags.

³¹ Abhängig vom Zuwendungsempfänger werden die allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANbest-P) oder (ANBest-K - kommunale Körperschaften) zum Bestandteil des Bewilligungsbescheids erklärt.

³² Ziffer 7 der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO.

schen Verwendungsprüfung dokumentiert die Stiftung in einer Excel-Tabelle. Ergibt die Prüfung eine Rückforderung oder Zinsansprüche, erlässt sie einen entsprechenden Rückforderungs- bzw. Zinsbescheid.

2.3 Projekte mit zweckgebundenen Ersatzzahlungen

Nach der Satzung der Stiftung sind die Ersatzzahlungen in der Regel entsprechend ihrem regionalen Aufkommen zu verwenden.³³ Ersatzzahlungen sollen nicht der Finanzierung von staatlichen Naturschutzpflichten dienen, sondern eine zusätzliche Aufwertung von Natur und Landschaft ermöglichen. Allgemein gesellschaftliche Aufgaben des Naturschutzes (z. B. Naturschutzbildung), Forschung oder Aufgaben des Umweltschutzes sollen damit nicht erfüllt werden.

Bei der Planung und Umsetzung von Projekten sind naturschutzfachliche Planungen und Konzeptionen zu berücksichtigen. Dadurch sollen ein planvolles und fachgerechtes Vorgehen sowie eine ausreichende Vernetzung der Maßnahmen sichergestellt werden.

Ersatzzahlungen sollen möglichst für großflächige bzw. nach einem einheitlichen Fachkonzept entwickelte Maßnahmen verwendet werden. Eine Zerstückelung in isolierte unterschiedliche Einzelmaßnahmen ist zu vermeiden. Die Wiederherstellung gleichartiger Funktionen des beeinträchtigten Naturgutes bzw. Biotops hat Vorrang vor der Schaffung anderer gleichwertiger Naturgüter bzw. Biotope. Da die Eingriffe meist zu einer dauerhaften Beeinträchtigung oder Vernichtung von Lebensräumen führen, sollen die durch die Ersatzzahlung zu schaffenden Lebensräume auf Dauer angelegt und gesichert sein.

Geeignete Maßnahmen sind:

- Gestaltungs- und Renaturierungsmaßnahmen,
- Schaffung von Sukzessionsflächen,
- Erstpflegemaßnahmen, wenn keine Dauer- bzw. Folgepflege erforderlich wird oder diese gesichert ist, z. B. Entbuschung zur Sicherstellung der Beweidung,
- Maßnahmen, die eine Sicherung der Dauerpflege gewährleisten (z. B. Tierställe für die Beweidung von Magerwiesen und Heiden, Spezialpflegemaschinen).

Wird ein mit einer Ersatzzahlung finanziertes Projekt nicht in angemessener Frist begonnen oder fortgesetzt und wird in dieser Zeit kein anderes gleichwertiges Projekt zur Verwendung dieser Ersatzzahlung vorgeschlagen, sollen die Mittel für ein anderes Projekt der Ersatzliste eingesetzt werden.

Fachkonzepte sind unter der Federführung der Regierungspräsidien (Referate 56) in enger Abstimmung mit den Unteren Naturschutzbehörden der Land- und Stadtkreise sowie unter Beteiligung der vom Eingriff betroffenen Gemeinden zu entwickeln. Bei Bedarf sollen die Regierungspräsidien ein externes Planungsbüro beauftragen. Die Kosten sind förderfähig.

³³ § 4 Absatz 3 der Satzung der Stiftung.

Große Ersatzzahlungen sollen möglichst eingriffsnah eingesetzt werden. Ist dies nicht möglich, soll der gesamte Landkreis einbezogen werden. Falls erforderlich, soll der Suchraum auf den Naturraum dritter Ordnung³⁴ ausgedehnt werden. Das Fachwissen örtlicher Naturschutzakteure ist möglichst von Beginn an zu berücksichtigen.

Der Projektkatalog des Fachkonzepts soll über den für die Förderung zur Verfügung stehenden Gesamtbetrag hinausgehen. Die Überplanung sollte 25 Prozent betragen, damit bei Projektausfällen auf Ersatzprojekte zurückgegriffen werden kann. Die Projekte sind nach Dringlichkeit sowie naturschutzfachlicher Wertigkeit zu priorisieren. In die Projektbeschreibung sind aufzunehmen: Projektträger, Anlass, Ziel, Beschreibung der Maßnahmen und ihres Beitrags zur Zielerreichung, Kosten und Finanzierung, zeitlicher Ablauf, Ort, gegebenenfalls kartografische Darstellung.

Von 2010 bis 2016 wurden aus Ersatzzahlungen jährlich zwischen 11 und 23 Förderprojekte bewilligt (siehe Anlage 5). Es handelte sich überwiegend um den Erwerb naturschutzwichtiger Grundstücke, Investitionen und Sachaufwendungen für Biotopschutz und Landschaftspflege.

Tabelle 4: Ausgaben aus Ersatzzahlungen 2010 bis 2016³⁵ (in Euro)

Titel	Ausgaben aus Ersatzzahlungen 2010 bis 2016
Erwerb naturschutzwichtiger Grundstücke durch das Land, Investitionen	2.498.753
Sonstiger Sachaufwand für Biotopschutz und Landschaftspflege	1.728.958
Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für Investitionen	555.970
Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für Pflege- und Gestaltungsmaßnahmen sowie sonstige laufende Maßnahmen	457.527
Zuweisungen an Verbände und Vereine für Investitionen	417.172
Zuschüsse an Vereine, Verbände und Sonstige für Pflege- und Gestaltungsmaßnahmen sowie für sonstige laufende Maßnahmen	103.611
Forschung, Veröffentlichung, Fortbildung und Öffentlichkeitsarbeit	51.352
Summe	5.813.343

Quelle: Geschäfts- und Rechenschaftsbericht 2010 bis 2016.

Projektträger waren zwischen 2010 und 2016 Kommunen und Vereine sowie die Naturschutzverwaltung, auf die rd. zwei Drittel der Förderprojekte entfiel. Den Großteil der Projekte der Naturschutzverwaltung setzten die Regierungspräsidien (Referate 56 - Naturschutz und Landschaftspflege) um, den kleineren die Unteren Naturschutzbehörden (siehe Anlage 6).

2.4 Förderprojekte des allgemeinen Stiftungshaushalts

Die Förderprojekte sollen sich an den Zielen und Inhalten der Naturschutzstrategie des Landes von 2013 orientieren.³⁶ Mit den Mitteln des allgemeinen Stiftungshaushalts sollen Maßnahmen

³⁴ Baden-Württemberg ist in 11 Naturräume dritter Ordnung gegliedert.

³⁵ Ohne Titel 425 01, 916 01, 529 91, 547 01.

gefördert werden, die aus Mitteln des Landeshaushalts nicht finanziert werden können. Die allgemeinen Stiftungsmittel sind in einem angemessenen Verhältnis zwischen Naturschutzverwaltung, Verbänden und Kommunen aufzuteilen. Dabei stehen Maßnahmen der Sensibilisierung der Öffentlichkeit sowie der Entwicklung neuer Naturschutzkonzeptionen an vorderer Stelle. Es sind zuallererst Projekte mit Modellcharakter zu fördern, deren Nachhaltigkeit gesichert erscheint.

Projekte für den allgemeinen Stiftungshaushalt können im Regelfall für maximal 2 Jahre, in begründeten Ausnahmefällen für maximal 4 Jahre beantragt werden. Für Maßnahmen, die über das laufende Haushaltsjahr hinausgehen, sind Verpflichtungsermächtigungen auszubringen. Dabei soll ein Spielraum für die Aufnahme neuer Projekte gewahrt bleiben. Die Mittel können nicht von einem Haushaltsjahr in das nächste übertragen werden.³⁷ Eine institutionelle Förderung erfolgt nicht.³⁸

Von 2010 bis 2016 wurden mit Mitteln des allgemeinen Stiftungshaushalts jährlich zwischen 23 und 42 Förderprojekte bewilligt (siehe Anlage 7). Es handelte sich überwiegend um Projekte der Bereiche Forschung, Veröffentlichung, Fortbildung und Öffentlichkeitsarbeit sowie Zuschüsse an Vereine, Verbände und Sonstige für Pflege- und Gestaltungsmaßnahmen sowie für sonstige laufende Maßnahmen. Entsprechend lag der Schwerpunkt der Ausgaben von 2010 bis 2016 in diesen Bereichen.

Tabelle 5: Ausgaben des allgemeinen Stiftungshaushalts 2010 bis 2016³⁹ - eigene Projekte und Förderprojekte (in Euro)

Titel	Ausgaben Zuwendungen aus dem Landeshaushalt	Ausgaben Glücksspirale
Forschung, Veröffentlichung, Fortbildung und Öffentlichkeitsarbeit	498.419	2.325.039
Sonstiger Sachaufwand für Biotopschutz und Landschaftspflege	397.687	910.752
Zuschüsse an Vereine, Verbände und Sonstige für Pflege- und Gestaltungsmaßnahmen sowie für sonstige laufende Maßnahmen	330.967	2.365.921
Erwerb naturschutzwichtiger Grundstücke durch das Land, Investitionen	131.987	449.503
Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für Investitionen	103.967	241.546
Zuweisungen an Verbände und Vereine für Investitionen	30.000	472.764
Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für Pflege- und Gestaltungsmaßnahmen sowie sonstige laufende Maßnahmen	14.476	305.865

³⁶ Natur - das grüne Kapital unseres Landes - Naturschutzstrategie Baden-Württemberg 2020, Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr.

³⁷ Hinweise zur Antragstellung und Anleitung zum Ausfüllen des Projektantrags.

³⁸ Grundsätze für die Projektförderung (Teil B: allgemeine Grundsätze, Teil D: Grundsätze für die Projektförderung aus sonstigen Stiftungsmitteln).

³⁹ Ohne Titel 425 01, 916 01, 529 91, 547 01.

Projektträger der Förderprojekte des allgemeinen Stiftungshaushalts waren zwischen 2010 und 2016 Vereine, Verbände, Stiftungen, Kirchen sowie die Naturschutzverwaltung bzw. das Land, Hochschulen, Private und Kommunen (siehe Anlage 8).

2.5 Stiftungseigene und Projekte mit Kooperationspartnern

Eigene Projekte setzt die Stiftung im Bereich Forschung, Veröffentlichung, Fortbildung und Öffentlichkeitsarbeit um. Hierzu gehört beispielsweise die Verleihung des mit 20.000 Euro dotierten Landesnaturschutzpreises, den die Stiftung seit 1982 im zweijährigen Turnus vergibt. Hinzu kommen die in mehrjährigem Turnus stattfindenden Symposien, bei denen aktuelle Themen des Naturschutzes aufgegriffen sowie Ergebnisse aus geförderten Vorhaben der Stiftung vorgestellt werden. Zuletzt fand das 9. Symposium im Juni 2015 unter dem Motto „Rendezvous mit der Natur“ in Stuttgart statt.

Kooperationspartner ist die Stiftung vor allem bei Projekten des Förderprogramms LIFE der Europäischen Kommission. Die Stiftung hat sich in den vergangenen Jahren an mehreren LIFE-Projekten beteiligt, bei denen sie entweder das Projektmanagement oder die Finanzierung einzelner Maßnahmen des Gesamtprojektes übernahm. Als Kooperationspartner der LIFE-Projekte hat die Stiftung von 2010 bis 2016 jährlich zwischen 29.500 Euro und 90.000 Euro ausgegeben (siehe Anlage 9 und 10).

*Beispiel: LIFE+-Projekt „LIFE rund ums Heckengäu“
Projektträger: Landratsamt Böblingen*

Das Projekt wurde zwischen 2011 und 2016 umgesetzt. Die Hälfte der Projektmittel (1,9 Mio. Euro) stellte die EU zur Verfügung. Die andere Hälfte brachten der Landkreis Böblingen bzw. die Projektpartner (Landkreise Calw, Enzkreis und Ludwigsburg, der Landesbetrieb Gewässer beim Regierungspräsidium Karlsruhe sowie die Stiftung Naturschutzfonds) auf. Im Rahmen des Projektes wurden verschiedene Maßnahmenbündel zur Förderung von gefährdeten Lebensraumtypen und Tierarten der FFH-Richtlinie umgesetzt. Die Stiftung als Kooperationspartner übernahm die Maßnahmenpakete „Gelbbauchunke“ und „Fledermausarten“. Sie setzte dafür 90.400 Euro aus Ersatzzahlungen ein und erhielt über den Landkreis Böblingen als Projektträger Fördermittel der EU. Darüber hinaus gewährte die Stiftung dem Landkreis Böblingen aus Mitteln der Glücksspirale eine Förderung für die Erstellung des Projektantrags an die EU von 12.250 Euro.

Die Stiftung erhält ferner zweckgebundene Spenden, bei denen die Spenderin/der Spender festlegen, für welchen Förderbereich die Spende verwendet werden soll. Auf ihrer Homepage nennt die Stiftung als Beispiele zweckgebundene Spenden für das LIFE-Projektgebiet Rohrhardsberg oder für das LIFE+-Projektgebiet Vogelschutz im Albvorland. Die Stiftung verwaltet darüber hinaus zweckgebundene Spenden für die vier Ökomobile der Naturschutzverwaltung.

3 Verwendung der Ersatzzahlungen

Die Stiftung verfügte am 31.12.2016 über Einnahmen aus Ersatzzahlungen von 7 Mio. Euro, die aufgrund der terminlichen Vorgaben der Haushalts- und Fördersystematik nicht an Projekte gebunden sind.

Bis 2013 machten die naturschutzrechtlichen Ersatzzahlungen meist weniger als 1 Mio. Euro jährlich aus. Seit 2014 steigen die Einnahmen aus Ersatzzahlungen kontinuierlich und fließen nur zeitversetzt in Projekte ab.

Tabelle 6: Ersatzzahlungen 2010 bis 2016 (in Mio. Euro)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ersatzzahlungen	0,82	0,67	2,18	0,79	1,69	6,66	8,18

Quelle: Geschäfts- und Rechenschaftsbericht 2010 bis 2016.

Die Stiftung hat dafür Sorge zu tragen, dass die Ersatzzahlungen gemäß den naturschutzrechtlichen Vorgaben eingesetzt werden. Hierfür benötigt sie jedoch planbare und umsetzungsfähige Projekte.

3.1 Prüfungsergebnisse

3.1.1 Ersatzzahlungen werden zeitlich verzögert verwendet

Aufgrund ihrer terminlich gebundenen Haushalts- und Fördersystematik kann die Stiftung Ersatzzahlungen erst im übernächsten Jahr nach Eingang der Ersatzzahlung für Zuwendungen einsetzen. Für die 2018 zu bewilligenden Förderanträge, die der Stiftung bis zum 01.07 2017 vorzulegen waren, verwendet die Stiftung die Ersatzzahlungen aus 2016.

Im Haushaltsplan muss die Stiftung die im jeweiligen Haushaltsjahr voraussichtlich eingehenden Ersatzzahlungen veranschlagen. Die Stiftung hat daher kein Interesse, Ersatzzahlungen unter Berücksichtigung der vorliegenden Festsetzungsbescheide im Haushaltsplan möglichst genau zu veranschlagen.

Vielmehr nimmt sie die hohen Überschüsse in Kauf, die erst 2 Jahre nach Eingang der Zahlung für Projekte eingesetzt werden können.

3.1.2 Ersatzzahlungen werden räumlich nicht flexibel eingesetzt

Ersatzzahlungen sind nach der Satzung der Stiftung entsprechend ihrem regionalen Aufkommen einzusetzen. Auch im Koalitionsvertrag ist festgelegt, dass die für Windkraftvorhaben zu leistenden Ersatzzahlungen, die seit 2014 das Gros der Mittel ausmachen, so weit wie möglich in räumlicher Nähe zu dem jeweiligen Anlagenstandort sachgerecht verwendet werden sollen.⁴⁰ Dabei sind sowohl der Begriff „regional“ als auch die „räumliche Nähe“ nicht definiert und sagen über die Ausdehnung in der Raumschaft nichts aus.

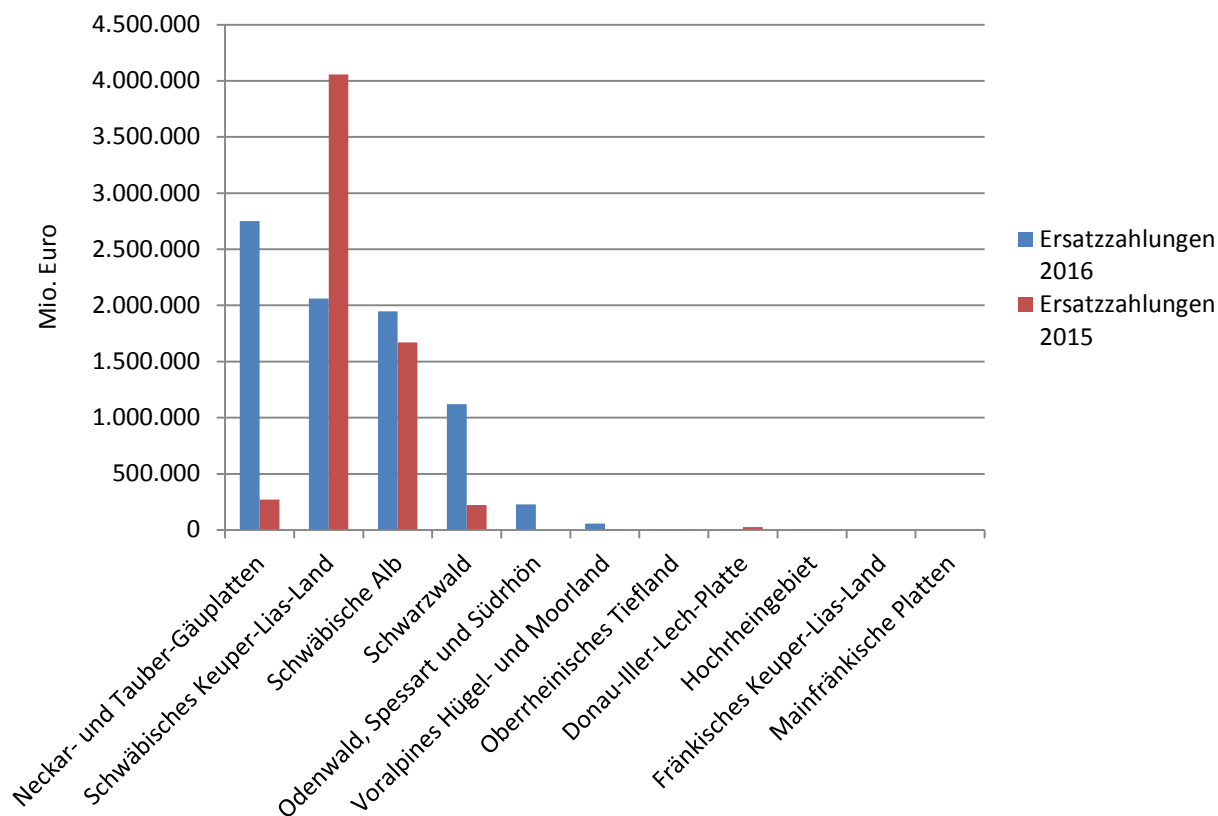
⁴⁰ Koalitionsvertrag 2016 bis 2021 zwischen Bündnis 90/Die Grünen Baden-Württemberg und der CDU Baden-Württemberg, Kapitel 5.

Die Stiftung räumt deshalb geeigneten Maßnahmen, die am Ort bzw. im Umfeld des Eingriffs umgesetzt werden können, den Vorrang ein.⁴¹ Wenn eine eingriffsnaher Verwendung nicht möglich ist, wird der Suchraum auf den gesamten Landkreis bzw. auf den Naturraum ausgedehnt (siehe Anlage 11).⁴²

Die Vorgabe, Ersatzzahlungen vorrangig am Ort des Eingriffs einzusetzen, ist schwierig umzusetzen. Denn bereits bei der Zulassung des Eingriffsvorhabens waren geeignete Kompensationsmaßnahmen in dem betroffenen Naturraum nicht möglich, deshalb wurden die Ersatzzahlungen festgesetzt.

Dies zeigt sich u. a. darin, dass der überwiegende Teil der 2015 und 2016 bei der Stiftung eingegangenen Ersatzzahlungen für Eingriffe in den 4 Naturräumen Neckar- und Tauber-Gäuplatten, Schwäbisches Keuper-Lias-Land, Schwäbische Alb und Schwarzwald festgesetzt wurden. Aufgrund der äußerst restriktiven Handhabung in Baden-Württemberg hinsichtlich der räumlichen Verwendung der Ersatzzahlungen kommen für Projekte nur diese 4 Naturräume in Betracht.

Abbildung 1: Verteilung der Ersatzzahlungen 2015 und 2016 auf die Naturräume



⁴¹ Stiftung Naturschutzfonds: Maßnahmenvorschläge zur Verwendung der Ersatzzahlungen der Stiftung Naturschutzfonds (Stand 05/2016).

⁴² Stiftung Naturschutzfonds: Hinweise für die Erstellung von Fachkonzepten für die Verwendung von Ersatzzahlungen.

Beispiel: Ersatzzahlung für die Errichtung eines Windparks im Landkreis Lörrach, Stadt Schopfheim

Im Zuge der Errichtung eines Windparks (Windpark am Rohrenkopf) durch die Elektrizitätswerke Schönau in Schopfheim, Ortsteil Gersbach, erhielt die Stiftung 2016 eine Ersatzzahlung von 550.000 Euro. Im Haushaltsplan 2018 der Stiftung sollen für diese Ersatzzahlung Projekte vorgesehen werden. Maßnahmen, die den fachlichen und rechtlichen Anforderungen entsprechen, sind in diesem Umfang im Bereich der Stadt Schopfheim nur bedingt möglich. Schopfheim liegt im Naturraum Schwarzwald. Dieser erstreckt sich vom Hochrhein entlang der Oberrheinischen Tiefebene rd. 160 km nach Norden. Mit dem Landratsamt sind sich die Stadt Schopfheim und der Teilort Gersbach jedoch einig, „dass solche Maßnahmen vor Ort zu verwirklichen sind. Das Ersatzgeld könne nicht als staatliche Finanzquelle für Naturschutzmaßnahmen im breiten Land dienen, sondern sei zwingend in der Region einzusetzen, in der der Eingriff stattfindet“.⁴³

Die Umsetzung von Projekten wird erschwert und verzögert. Denn selbst wenn in anderen Naturräumen umsetzungsfähige naturschutzfachliche Projekte und Flächen vorliegen, können diese nicht aufgegriffen werden, da sie nicht dem vorgegebenen Gebietsraster „Naturraum“ entsprechen.

Die Bestimmungen der Stiftung und des Koalitionsvertrags für die räumlichen Einsatzmöglichkeiten der Ersatzzahlungen sind im Übrigen enger als die Regelungen des Bundesnaturschutzgesetzes.⁴⁴ Nach diesem müssen Ersatzzahlungen nicht zwingend im betroffenen Naturraum verwendet werden. Vielmehr kann davon abgewichen werden, wenn im Naturraum keine geeigneten Flächen zur Verfügung stehen oder komplexe Maßnahmen sich über Naturraumgrenzen erstrecken.

Die Stiftung schränkt dadurch ihren Handlungsspielraum bei der Verwendung der Ersatzzahlungen selbst erheblich ein.

3.1.3 Die Umsetzung von Ersatzzahlungsprojekten erfolgt schleppend

Die Stiftung meldet jährlich im Januar die für den Haushalt des darauffolgenden Jahres zur Verfügung stehenden Ersatzzahlungen den Regierungspräsidien.⁴⁵ Sie nimmt deren fachliche Unterstützung in Anspruch, um Projektpartner zu gewinnen und geeignete Projekte zu entwickeln, die aus Ersatzzahlungen finanziert werden können.⁴⁶ Die Stiftung benennt dabei die Land- und Stadtkreise, aus denen die Ersatzzahlungen stammen und gibt an, in welcher Höhe ihr aus den einzelnen Land- und Stadtkreisen bzw. Regierungsbezirken Ersatzzahlungen zugeflossen sind (siehe Anlage 12).

Die Regierungspräsidien hatten in den letzten Jahren zunehmend Schwierigkeiten, für die erheblich gestiegenen Ersatzzahlungen in der kurzen Zeit zwischen der Information über die zur Verfügung stehenden Ersatzzahlungen im Frühjahr und der Antragsfrist am 1. Juli Projektträger und geeignete Projekte zu finden. Die Stiftung ist daher 2014 dazu übergegangen, die Regierungsprä-

⁴³ <http://www.verlagshaus-jaumann.de/inhalt.schopfheim-groesstes-projekt-der-ews.ff1f39bd-d642-4d75-88b7-18209375cdd8.html>.

⁴⁴ § 15 Absatz 6 Satz 7 Bundesnaturschutzgesetz.

⁴⁵ Referate 56.

⁴⁶ Grundsätze für die Projekt-Förderung durch die Stiftung Naturschutzfonds, C Ziffer 6.

siden bereits während des laufenden Jahres über zu erwartende Ersatzzahlungen über 50.000 Euro zu informieren.

Die Ersatzzahlungen stehen wegen der von der Stiftung vorgegebenen Antragsfrist für die Förderanträge (1. Juli) dennoch erst im übernächsten Jahr nach Zahlungseingang für Zuwendungen zur Verfügung.

Bei Ersatzzahlungen über 500.000 Euro entwickeln die Regierungspräsidien federführend Fachkonzepte für Projekte in enger Abstimmung mit den Unteren Naturschutzbehörden und unter Beteiligung der vom Eingriff betroffenen Kommunen. Bei Bedarf werden externe Fachbüros mit der Erstellung des Fachkonzepts beauftragt. Die Kosten dafür werden aus der jeweiligen Ersatzzahlung finanziert.⁴⁷ Über das Fachkonzept beschließt der Stiftungsrat. Anschließend können die Projektträger für die in der Konzeption vorgeschlagenen Einzelmaßnahmen Förderanträge bei der Stiftung stellen.

Es ist aber zusehend aufwendiger und schwieriger, geeignete Maßnahmen für die Verwendung großer Ersatzzahlungen zu finden und zu entwickeln. So müssen geeignete Flächen beispielsweise aufwertungsfähig sowie aufwertungsbedürftig sein und auf Dauer zur Verfügung stehen. Die Nachfrage nach Flächen ist jedoch sehr groß und Grundstückseigentümer sind häufig nicht bereit, Grundstücke zu verkaufen.

Naturschutzfachlich- und rechtlich geeignete umsetzungsfähige Projekte in direkter räumlicher Nähe zum Eingriffsort zu finden, ist deshalb fast ausgeschlossen. Viele Projekte können daher nicht, nur teilweise und mit erheblichen Verzögerungen realisiert werden.

Beispiel: Ersatzzahlungen für die DB Neubaustrecke Wendlingen-Ulm

Zwischen 2010 und 2016 hat die Stiftung im Zuge der DB Neubaustrecke Wendlingen-Ulm für die Abschnitte Albhochfläche, Alaufstieg, Alabstieg und Alvorland Ersatzzahlungen von 6,4 Mio. Euro erhalten. Bis Mitte 2017 hat die Stiftung davon rund 750.000 Euro für Zuwendungen für Projekte eingesetzt.

Der Suchraum für die Fachkonzepte der Abschnitte „Albhochfläche“ und „Alabstieg“ lag in dem jeweils betroffenen Naturraum. Beim Abschnitt „Alaufstieg“ wurde der Suchraum auf den vom Eingriff betroffenen Bereich eingeschränkt. Das Konzept sieht für dieses landesweit bedeutende Großprojekt 7 Maßnahmenvorschläge unterschiedlicher Projektträger vor. Teilweise umfassen die Maßnahmenvorschläge mehrere Einzelmaßnahmen. Es handelt sich überwiegend um kleinräumige Maßnahmen. Zu dem noch zu erstellenden Konzept für den Abschnitt „Alvorland“ gibt es keine Angaben zum Suchraum.

⁴⁷ Die Regierungspräsidien stellen bei der Stiftung einen Förderantrag. Nach der Bewilligung im Folgejahr erteilen die Regierungspräsidien den Auftrag für das Fachkonzept. Der Fördersatz beträgt 100 Prozent der zuwendungsfähigen Ausgaben.

Tabelle 7: Ersatzzahlungen für die DB Neubaustrecke Wendlingen-Ulm

Abschnitt	Ersatzzahlung in Euro	Zuständiges Regierungspräsidium	Stand der Umsetzung	Suchraum für das Fachkonzept
Albhochfläche und Ausbau Bundesautobahn BAB 8, Abschnitt Hohenstadt	1.899.464	Tübingen	Fachkonzept mit 9 Maßnahmenvorschlägen liegt seit Dezember 2012 vor, 3 Maßnahmen umgesetzt, 3 Maßnahmen in Umsetzung	Naturraum Schwäbische Alb, Alb-Donau-Kreis
Albaufstieg	654.000	Stuttgart	Fachkonzept mit 7 Maßnahmenvorschlägen liegt seit Dezember 2013 vor, 1 Maßnahme umgesetzt, 5 Maßnahmen in Umsetzung	Oberes Filstal, Landkreis Göppingen
Albabstieg	840.000	Tübingen	Fachkonzept mit 5 Maßnahmenvorschlägen liegt seit Mai 2015 vor, 1 Maßnahme umgesetzt, 1 Maßnahme in Umsetzung	Naturraum Schwäbische Alb und Naturraum Donau-Iller Lechplatte
Albvorland	3.010.584	Stuttgart	Fachkonzept wurde bisher nicht erstellt, da die DB ein Planänderungsverfahren anstrebt	Keine Angaben

Im Planfeststellungsbeschluss des Regierungspräsidiums Tübingen vom 12.11.2008 wurde für die beiden Abschnitte eine Ersatzzahlung von 1,9 Mio. Euro festgesetzt. Die Zahlungen waren von 2010 bis 2016 in jährlichen Raten an die Stiftung zu leisten.

Im Mai 2011 beantragte das Regierungspräsidium Tübingen bei der Stiftung eine Zuwendung, um eine Konzeption zur Verwendung der Ersatzzahlung zu erstellen. Die Stiftung bewilligte im Juni 2012 als Vollfinanzierung 11.890 Euro. Die Konzeption lag im November 2012 vor. Der Stiftungsrat stimmte ihr im Dezember 2012 zu. Die Konzeption umfasst 11 Projekte, darunter zwei Ersatzprojekte. Die Projekte wurden an Hand der naturschutzfachlichen Bedeutung und der Dringlichkeit den Prioritätsstufen eins (sehr hoch) bis vier (gering) zugeordnet. Die Bewilligung der Projekte erfolgte gestaffelt entsprechend dem Zahlungseingang.

Bis Mitte 2017 waren von den 9 Projekten 3 abgeschlossen, darunter 2 mit der Prioritätsstufe 3 (mittel). Drei Projekte befanden sich Mitte 2017 in der Umsetzung, zwei weitere Projekte werden ab April 2018 umgesetzt, eines kann wegen Problemen beim Grunderwerb nicht realisiert werden.

Tabelle 8: Maßnahmenvorschläge für die Abschnitte Albhochfläche und Hohenstadt

Lfd. Nr.	Maßnahmenvorschlag	Projektträger	Priorität	Geschätzte Kosten in Euro
1	Wiesenbrüterschutz Donauried	Regierungspräsidium Tübingen, Referat 56	1	1.140.000
2	Niedermoorschutz Blautal	Naturschutzbund Deutschland e. V. Gruppe Ulm/Neu-Ulm	2	70.000
3	Biotopverbund Biosphärengebiet Schwäbische Alb	Regierungspräsidium Tübingen Geschäftsstelle Biosphärengebiet Schwäbische Alb	2	250.000
4	Amphibienschutz K 7385 Wippingen	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Ortsgruppe Blaubeuren	3	55.000
5	Amphibienschutz K 7385 Sonderbuch	Verein: Tu was! Sonderbuch aktiv	3	42.000
6	Amphibienschutz L 1236 Asch	Landratsamt Alb-Donau-Kreis	2	105.000
7	Amphibienschutz L 260 Wochenauer Steige	Landratsamt Alb-Donau-Kreis	2	125.000
8	Mehlschwalbenschutz im Alb-Donau-Kreis	Landesnatschutzverband Alb-Donau-Kreis mit Naturschutz-Ortsgruppen	2	50.000
9	Biotopverbund Schnürpflingen - Grünes Band	Natur- und Vogelschutzverein Schnürpflingen	3	70.000
10*	Durchgängigkeit Kleine Lauter	Regierungspräsidium Tübingen, Referat 56	4	80.000
11*	Sanierung Unteres Ried Alb-Donau Kreis	Regierungspräsidium Tübingen, Referat 56	4	275.000

* Ersatzprojekte.

Aufgrund der Konzeption wurde 1 Mio. Euro bewilligt. Bis Juni 2017 waren davon 600.000 Euro ausbezahlt. Der überwiegende Teil entfällt auf das Vorhaben „Wiesenbrüterschutz Donauried“, das überregionale naturschutzfachliche Bedeutung hat. Die übrigen Projekte sind naturschutzfachlich von lokalem Belang.

Die Verwendung der Ersatzzahlungen für die drei anderen Abschnitte Albaufstieg, Albabstieg und Albvorland verläuft vergleichbar zu den beispielhaft geschilderten Abschnitten Albhochfläche und Hohenstadt.

3.1.4 Möglichkeiten für die Finanzierung von großräumigen Naturschutzprojekten werden nicht genutzt

Bei den von der Stiftung aus Ersatzzahlungen geförderten Projekten handelt es sich inhaltlich und räumlich überwiegend um Maßnahmen von lokaler Bedeutung. Dies spiegelt sich in der Höhe der Zuwendung für die Förderprojekte wider. Zwischen 2010 und 2015 lag die Fördersumme der

meisten Projekte unter 100.000 Euro. In diesem Zeitraum wurde je Jahr meist nur ein Projekt mit Zuwendungen über 100.000 Euro gefördert, lediglich 2011 (3 Projekte) und 2014 (4 Projekte) waren es geringfügig mehr.

Erst in den Haushaltsplänen und Projektlisten für 2016 und 2017 sind deutlich mehr Förderprojekte aus Ersatzzahlungen mit einer Fördersumme über 100.000 Euro vorgesehen.

Mit der Forderung, für die Verwendung großer Ersatzzahlungen zunächst ein Fachkonzept mit Maßnahmenvorschlägen zu erstellen, orientiert sich die Stiftung an der für Naturschutzgroßprojekte üblichen Vorgehensweise. Ein Beispiel für ein großes Projekt ist das Naturschutzgroßprojekt „Baar“, das vom Schwarzwald-Baar-Kreis entwickelt und derzeit im Rahmen des Bundesprogramms „chance.natur“ umgesetzt wird.

*Beispiel: Naturschutzgroßprojekt „Baar“
Projektträger: Schwarzwald-Baar-Kreis*

Ziel des Projektes ist es, die Wald-, Trocken- und Feuchtlebensräume der Baar für den Arten- und Biotopschutz und den Biotopverbund zu sichern. Darüber hinaus wird die qualitative und quantitative Verbesserung dieser Lebensräume angestrebt. Das gesamte Projektgebiet ist 440 km² groß, die Fördergebiete umfassen 4.690 ha.

Das Projekt gliedert sich in die Erstellung des Pflege- und Entwicklungsplans (2013 bis 2017) und die Umsetzung der Maßnahmen (2017 bis 2027). Die zuwendungsfähigen Ausgaben für das Gesamtprojekt betragen 10 Mio. Euro. Davon trägt der Bund 75 Prozent, das Land 15 Prozent. Die verbleibenden 10 Prozent tragen der Schwarzwald-Baar Kreis und der Landkreis Tuttlingen als Kooperationspartner.

Die Steuerung und Abwicklung des Projektes erfolgt durch Personal des Schwarzwald-Baar-Kreises, das für das Projekt eingestellt wurde (Projektleitung, Projektassistenz). Für die Umsetzungsphase ist eine Aufstockung des Personals vorgesehen. Die Personalkosten werden aus Projektmitteln finanziert.

Die Beispiele aus der Verwendung der Ersatzzahlung für das Großprojekt DB Neubaustrecke Wendlingen-Ulm zeigen jedoch, dass aufgrund der Vorgabe, Ersatzzahlungen möglichst am Ort des Eingriffs einzusetzen, die Fachkonzepte letztlich oft aus einer Vielzahl kleinräumiger Maßnahmen von lokaler naturschutzfachlicher Bedeutung bestehen.

Stiftungseigene Projekte aus Ersatzzahlungen hat die Stiftung, abgesehen von der Beteiligung als Kooperationspartner bei Projekten des Förderprogramms LIFE, bisher nicht initiiert. Auch die Möglichkeit, Ersatzzahlungen durch die Kombination mit Drittmitteln zu vervielfachen, hat die Stiftung bisher kaum genutzt.

Den von der Stiftung geförderten Fachkonzepten fehlt ein raumübergreifender großflächiger Ansatz. Mit den großen Ersatzzahlungen, die der Stiftung in den letzten Jahren zugeflossen sind, könnten großräumige Naturschutzvorhaben und Naturschutzgroßprojekte umgesetzt werden. Diese Gelegenheit hat die Stiftung bisher nicht ergriffen.

Ein Beispiel für ein Naturschutzgroßprojekt, das auch die Stiftung hätte entwickeln und teilweise mit Ersatzzahlungen umsetzen können⁴⁸, ist das Projekt „Modellregion Biotopverbund MarkgräflerLand MOBIL“. Es wird zurzeit vom Regierungspräsidium Freiburg und verschiedenen Projektpartnern zum Teil mit originären Landesmitteln realisiert.

Beispiel: Projekt: „Modellregion Biotopverbund MarkgräflerLand MOBIL“

Um die Artenvielfalt im Land zu erhalten, soll ein landesweiter Biotopverbund aufgebaut werden. Das Markgräfler Land wurde als Modellregion im Land ausgewählt, in der beispielhaft Biotopverbünde hergestellt werden sollen. Das Projekt MOBIL hat zum Ziel, wertvolle Lebensräume für Tiere und Pflanzen, die durch Siedlungs- und Gewerbeflächen, aber auch durch landwirtschaftlich genutzte Flächen getrennt sind, zu verbinden und für seltene Tier- und Pflanzenarten wieder durchgängig zu machen. Projektpartner sind das Regierungspräsidium Freiburg, die Forstliche Versuchs- und Forschungsanstalt Baden-Württemberg, das Trinationale Umweltzentrum, der Naturschutzbund, die Stadt Neuenburg am Rhein, die Stadt Weil am Rhein, die Stadt Lörrach und Forst BW. Das von MOBIL ausgearbeitete Konzept soll als eine mittel- bis langfristige Orientierungshilfe für Kommunen, Landkreise und Vorhabenträger dienen.

Überdies ist die bisher praktizierte Vorgehensweise, bei der die Regierungspräsidien fast die gesamte Verwendung der Ersatzzahlungen fachlich umsetzen und für diese Zusatzaufgabe aufwendige Förderverfahren der Stiftung durchlaufen müssen, umständlich, unwirtschaftlich und bindet knappe personelle Ressourcen.

Die Regierungspräsidien konnten viele Projekte bisher nur mit Verzögerungen realisieren. Beispielsweise teilte das Regierungspräsidium Tübingen der Stiftung auf eine Anfrage nach dem Sachstand verschiedener Projekte vom Mai 2016 mit, dass die Umsetzung der Projekte aus den Konzeptionen für die Verwendung der Ersatzzahlungen für die DB Neubaustrecke Wendlingen-Ulm wegen des hohen Arbeitsaufkommens im Tagesgeschäft nur schleppend vorangehe. Anträge für diese Projekte könne das Regierungspräsidium zwar rasch einreichen, die Umsetzung werde jedoch nicht im vorgesehenen Zeitrahmen gelingen.⁴⁹

In anderen Ländern wird die räumliche Verwendung der Ersatzzahlungen wesentlich weniger restriktiv gehandhabt.

Beispiel: Verwendung der Ersatzzahlungen in Brandenburg und Schleswig Holstein

Das Land Brandenburg ist in 15 Naturräume⁵⁰ gegliedert, die für die Realkompensation im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung maßgeblich sind. Um bei der Verwendung der Ersatzzahlungen eine größere Flexibilität zu haben, hat die Stiftung Naturschutzfonds Brandenburg die 15 Naturräume des Landes zu 4 Naturräumen zusammengefasst. Ziel der Stiftung Naturschutzfonds Brandenburg ist es, die Ersatzzahlungen möglichst in der betroffenen Region einzusetzen. Die Zusammenfassung der Naturräume bietet der Stiftung jedoch einen größeren räumlichen Handlungsspielraum⁵¹.

⁴⁸ Soweit es sich um praktische Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege handelt, die den naturschutzrechtlichen Vorgaben für die Verwendung von Ersatzzahlungen entsprechen.

⁴⁹ E-Mail des Regierungspräsidiums Tübingen vom 13.05.2016 an die Stiftung.

⁵⁰ Naturräumliche Regionen gemäß Landschaftsprogramm Brandenburg 1997.

⁵¹ Gespräch mit dem Geschäftsführer der Stiftung Naturschutzfonds Brandenburg am 08.06.2017.

In Schleswig-Holstein sind Ersatzzahlungen entsprechend dem Landesnaturschutzgesetz zweckgebunden für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu verwenden.⁵² Das Landesnaturschutzgesetz verzichtet auf eine Regelung, dass die Ersatzzahlung in dem betroffenen Naturraum einzusetzen ist.

3.2 Empfehlungen

Für Eingriffsvorhaben wird es immer schwieriger, Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen zu realisieren. Die naturschutzrechtliche Kompensation wird daher zukünftig zunehmend in Form von Ersatzzahlungen erfolgen. Selbst wenn das Niveau der Ersatzzahlungen der beiden letzten Jahre nicht immer erreicht wird, muss die Stiftung darauf vorbereitet und in der Lage sein, die eingehenden Ersatzzahlungen rasch, wirtschaftlich und stiftungskonform zu verwenden.

Mit Ersatzzahlungen können strategisch wichtige Naturschutzprojekte finanziert und umgesetzt werden, die über die Kompensationserfordernisse von Einzelvorhaben funktionell und räumlich hinausgehen.

Die derzeitige Verfahrensweise, bei der Ersatzzahlungen vorrangig eingriffsnah eingesetzt werden, kann eine rasche Verwendung der hohen Ersatzzahlungen für naturschutzfachlich hochwertige Aufwertungen nicht gewährleisten.

3.2.1 Ersatzzahlungen sollten in reduziertem Umfang für eingriffsnah Projekte verwendet werden

Die beste Kenntnis über geeignete eingriffsnah Projekte haben aufgrund der räumlichen Nähe die Unteren Naturschutzbehörden der Land- und Stadtkreise. Daher sollte die Stiftung den Unteren Naturschutzbehörden die Möglichkeit einräumen, unter Einbeziehung der betroffenen Kommunen sowie von Verbänden und Vereinen, Vorschläge für eingriffsnah kleinere und größere Ersatzzahlungsprojekte vorzulegen.

Abhängig von der Höhe der Ersatzzahlungen und den örtlichen Gegebenheiten kann es angebracht sein, nur einen Teilbetrag einer Ersatzzahlung für eingriffsnah Projekte zur Verfügung zu stellen.

Sofern die Unteren Naturschutzbehörden innerhalb eines angemessenen Zeitraums keine Vorschläge für geeignete Projekte haben bzw. Förderanträge bei der Stiftung einreichen, sollten die Ersatzzahlungen für großräumige Naturschutzprojekte mit überörtlicher Bedeutung zur Verfügung stehen. Als angemessen und ausreichend für die Entwicklung von eingriffsnah Projekten erscheint ein Zeitraum von 6 Monaten nach Eingang der Zahlung bei der Stiftung.

Dieses Vorgehen setzt voraus, dass die Unteren Naturschutzbehörden frühzeitig über eingehende bzw. zu erwartende Ersatzzahlungen informiert werden.

⁵² § 9 Absatz 4 und Absatz 5 des Gesetzes zum Schutz der Natur vom 24.02.2010.

3.2.2 Ersatzzahlungen sollten vorrangig für stiftungseigene Naturschutzgroßprojekte eingesetzt werden

Die Stiftung sollte ihre bisherige fördernde und verwaltende Rolle überdenken und eine aktive Rolle bei der Umsetzung von Ersatzzahlungsprojekten übernehmen. In Kooperation mit staatlichen, kommunalen oder privaten Projektpartnern sollte sie stiftungseigene Projekte entwickeln, planen und umsetzen.

Darüber hinaus sollte die Stiftung sich von dem Prinzip der überwiegend lokalen eingriffsnahen Verwendung der Ersatzzahlungen lösen und im Interesse des Landes überregional und landkreisübergreifend agieren. Die großen Ersatzzahlungen sollte die Stiftung zum Wohl des Landes vorrangig für großflächige überregionale Naturschutzprojekte einsetzen:

Naturschutzgroßprojekte zeichnen sich u. a. aus durch

- einen großräumigen Ansatz,
- einen mittelfristigen Förderzeitraum, der Planungssicherheit bietet, und
- eine auf Dauerhaftigkeit und Nachhaltigkeit angelegte Förderung.

Instrumente für die Umsetzung von Naturschutzgroßprojekten sind eine Pflege- und Entwicklungsplanung, Flächenerwerb, Detail- und Ausführungsplanungen, Öffentlichkeitsarbeit, Evaluation sowie die Förderung von Personal-, Sach- und Reisekosten. Darüber hinaus erfordern Naturschutzgroßprojekte eine fachlich qualifizierte und dauerhafte Projektsteuerung über die gesamte Projektlaufzeit.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass für stiftungseigene Großprojekte die naturschutzrechtlichen Vorgaben für die Verwendung von Ersatzzahlungen zu beachten sind.

Im Interesse des Naturschutzes sollten die rechtlichen Möglichkeiten dafür ausgeschöpft werden. Der Rechnungshof regt an, die Regelungen in der Satzung der Stiftung und den Förderbedingungen über die Verwendung der Ersatzzahlungen entsprechend dem regionalen Aufkommen anzupassen. Die Möglichkeiten und die Notwendigkeit für eine überregionale großräumige Verwendung insbesondere von großen Ersatzzahlungen sollten unter Berücksichtigung der naturschutzrechtlichen Vorgaben festgeschrieben werden.

Eine Projektlaufzeit von mindestens 10 Jahren sollte bei Großprojekten grundsätzlich angesetzt werden. Der Mittelabfluss würde zwar gegenüber der heutigen Situation nicht schneller erfolgen. Die Ersatzzahlungen wären jedoch an Projekte gebunden und eine zweckentsprechende Verwendung gesichert.

Dem Rechnungshof ist bewusst, dass Großprojekte nicht auf Knopfdruck abgerufen werden können. In den Interviews haben alle Regierungspräsidien und die LUBW jedoch bestätigt, dass Ideen und Ansätze für entsprechende Projekte (z. B. Moorrenaturierungen, Maßnahmen zur Etablierung und Stärkung des Biotopverbunds) vorhanden sind. Ein hervorragendes stiftungseigenes Projekt wäre z. B. das Projekt „Modellregion Biotopverbund MarkgräflerLand MOBIL“ gewesen.

4 Abwicklung der Förderverfahren

4.1 Prüfungsergebnisse

Die Stiftung Naturschutzfonds ist schwerpunktmäßig als Förderstiftung aufgestellt. Diese Aufgabe erfüllt die Stiftung mit großer Sorgfalt und Genauigkeit.

Die Stiftung sollte alle Möglichkeiten zur Vereinfachung der Förderverfahren ausschöpfen. In den letzten Jahren gab es im Zuwendungsrecht Änderungen, die u. a. eine Verwaltungsvereinfachung bei der Abwicklung von Förderverfahren zum Ziel hatten.

Der Rechnungshof hat untersucht, wie Förderverfahren straffer durchgeführt und der Verwaltungsaufwand für potenzielle Zuwendungsempfänger reduziert werden kann.

4.1.1 Gebündelte Informationen zum Förderverfahren fehlen

Neben den vom Stiftungsrat beschlossenen Fördergrundsätzen hat die Stiftung auf ihrer Homepage weitergehende Informationen zum Förderverfahren bereitgestellt, um die Fördergrundsätze zu konkretisieren und zu ergänzen:

- Förderbereiche der Stiftung Naturschutzfonds,
- Hinweise zur Antragstellung und Anleitung zum Ausfüllen des Projektantrags,
- Hinweise für die Erstellung von Fachkonzepten und Maßnahmenvorschläge zur Verwendung der Ersatzzahlungen sowie
- Präsentation „Informationsveranstaltung Ausschreibung 2017“.

Für Antragsteller ist es jedoch schwierig, aus den verschiedenen Unterlagen die jeweils relevanten Informationen heraus zu filtern. Es fehlt eine gesamtheitliche Förderrichtlinie, die alle notwendigen Informationen übersichtlich bündelt.

4.1.2 Zwischen Antrag und Bewilligung liegen lange Zeiträume

Der Zeitraum zwischen Antragstellung und Bewilligung der Förderanträge beträgt in der Regel zwischen 12 und 14 Monaten.

Abbildung 2: Ablauf des Antragsverfahrens, der Auswahl und Bewilligung der Förderprojekte 2016/2017

	Mai/Juli 2016	August 2016	September 2016	Oktober 2016	November 2016	Dezember 2016	Januar 2017	Februar 2017	März 2017	April 2017	Mai 2017	Juni 2017
Projekt-träger	Antragsfrist Förderanträge allgemeiner Stiftungshaushalt/ Ersatzzahlungen								Umsetzung der Förderprojekte			
Stiftung Naturschutzfonds	Abstimmung der Förderprojekte mit den Regierungspräsidien und der Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz											
	Erstellung des Haushaltsplanentwurfs mit den Projektlisten		Vorberatung des Haushaltsplanentwurfs durch den Fachausschuss für Naturschutzfragen		Beschluss des Stiftungsrats über den Haushaltsplan mit den Projektlisten		Genehmigung des Haushaltsplans mit den Projektlisten durch die Aufsichtsbehörde					
									Bewilligung der Förderprojekte			
	Bearbeitungszeitraum Förderanträge											

Die lange Bearbeitungsdauer ist darauf zurückzuführen, dass die Förderabwicklung an das Verfahren für die Aufstellung des Haushaltsplans der Stiftung gekoppelt ist:

Die Entscheidung über alle Förderanträge ist dem Stiftungsrat vorbehalten und erfolgt mit der Beschlussfassung über den Haushaltsplan für das auf die Antragstellung folgende Haushaltsjahr.

Der Haushaltsplan der Stiftung umfasst die Listen mit sämtlichen Projekten, die im jeweiligen Haushaltsjahr für eine Förderung vorgesehen sind.

Hinzu kommt, dass die Förderanträge nach den von der Stiftung vorgegebenen Antragsfristen bereits ein halbes Jahr vor der Beschlussfassung des Stiftungsrats über den Haushaltsplan mit den Projektlisten vorliegen müssen. In dieser Zeit stimmt die Stiftung die Auswahl der zu fördernden Projekte mit den Regierungspräsidien und der LUBW ab. Außerdem erfolgt die Vorberatung im Fachausschuss für Naturschutzfragen.

Ist der Haushaltsplan vom Stiftungsrat beschlossen, muss er erst vom Ministerium genehmigt werden, bevor die Bewilligung von Förderprojekten der Projektlisten erfolgt. Die Erträge aus der Privatlotterie Glücksspirale dürfen im Weiteren nur mit Einwilligung des Finanzausschusses in Anspruch genommen werden.

4.1.3 Antragsprüfung ist nicht dokumentiert

Entsprechend den Fördergrundsätzen der Stiftung soll die Auswahl der Förderprojekte nach einem von der Geschäftsführung erarbeiteten Kriterienkatalog erfolgen.⁵³ In den Förderakten findet sich kein Hinweis, dass für die Projektauswahl oder die Einstufung der Projekte in förderfähig bzw. nicht förderfähig ein Kriterienkatalog herangezogen wird.

In den Förderakten gibt es nur die von der Stiftung eingeholten Bewertungen der Förderprojekte. Teilweise wird die Priorität eines Förderprojektes von den beteiligten Fachbehörden unterschiedlich eingestuft. Welches Gewicht die Bewertungen für die Auswahl der Förderprojekte haben, ist nicht nachvollziehbar.

Eine Dokumentation der Antragsprüfung mit Angaben zur Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung, zur Finanzierungsart oder zur Sicherung der Gesamtfinanzierung gibt es nicht.⁵⁴

*Beispiel: „Investitionen in den Klimaschutz - Möglichkeiten und Grenzen von freiwilliger CO₂-Kompensation in Mooren Baden-Württembergs“
Projektträger: Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Nürtingen-Geislingen,
Institut für angewandte Forschung*

Am 30.04.2011 beantragte die Hochschule eine Förderung für das Projekt „Investitionen in den Klimaschutz - Möglichkeiten und Grenzen von freiwilliger CO₂-Kompensation in Mooren Baden-Württembergs“. Mit dem Projekt sollte ein Konzept entwickelt werden, wie in Baden-Württemberg ein Markt für freiwillige Klimaschutzinvestitionen im Bereich des Moorschutzes entstehen kann. Die Stiftung holte zu dem Antrag eine Bewertung des Referats 61 (Naturschutz

⁵³ Grundsätze für die Projektförderung, Teil B Allgemeine Grundsätze, Ziffer 8.

⁵⁴ Ziffer 3.3 der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO.

und Landschaftsplanung) des Ministeriums für ländlichen Raum und Verbraucherschutz und des Referats 22 (Boden, Altlasten) der LUBW ein.

Das Ministerium stellte fest, dass das Projekt die Überlegungen des Landes für ein Moor-Renaturierungsvorhaben ergänzt und kurzfristig angegangen werden sollte. Die LUBW führt aus, der Ansatz, private Gelder durch freiwillige CO₂-Kompensation für den Moorschutz zu aktivieren, sei eine interessante Überlegung. Der Antrag weise jedoch deutliche Parallelen und Überschneidungen mit dem laufenden BWPLUS-Projekt an der Universität Hohenheim „ökonomisch-ökologische Bewertung der Klimawirksamkeit von Mooren in Baden-Württemberg“ auf. Sinnvoll erscheine es, Ergebnisse des BWPLUS-Projektes abzuwarten. Dem Antrag räumte die LUBW nur geringe Aussichten ein, für die Praxis verwertbare Ergebnisse zu erzielen.

Am 18.10.2012 bewilligte die Stiftung der Hochschule eine Zuwendung von 59.600 Euro als Vollfinanzierung. Aus den Akten ist nicht zu erkennen, wie die beiden unterschiedlichen Bewertungen in die Entscheidung über die Förderung eingingen.

4.1.4 Festbetragsfinanzierung wird kaum genutzt

Die Stiftung bewilligt Zuwendungen in der Regel als Anteilsfinanzierung.⁵⁵ Von der Möglichkeit einer Festbetragsfinanzierung macht die Stiftung kaum Gebrauch.⁵⁶ Selbst Kommunen erhalten Zuwendungen immer als Anteilsfinanzierung, obwohl Zuwendungen an sie grundsätzlich als Festbetragsfinanzierung zu gewähren sind.⁵⁷

4.1.5 Projektförderung wird fälschlicherweise für die Förderung von Dauerprojekten eingesetzt

Die Stiftung fördert seit 1992 vier sich jährlich wiederholende Projekte. Grundlage der Förderung ist ein Beschluss des Stiftungsrats, diese Projekte mit einem Festbetrag ohne zeitliche Beschränkung zu fördern.⁵⁸

Die Zuwendungen sind seit 2000 unverändert:

- | | |
|---|--------------|
| • NaturTageBuch (BUNDjugend Baden-Württemberg): | 33.200 Euro, |
| • Natur- und umweltpädagogische Projekte (Ökostation Freiburg): | 24.000 Euro, |
| • Naturwerkstatt - Projekttage (Ökologiestation Lahr): | 18.400 Euro, |
| • Naturschutz-Jugendlager (BUND Naturschutz Alb-Neckar): | 4.000 Euro. |

Die Stiftung bewilligt die Zuwendungen für die vier Dauerprojekte als Projektförderung.⁵⁹ Der Aufwand alleine für die jährliche Antragstellung und Bewilligung dieser vier Förderprojekte ist sowohl für die Antragsteller als auch für die Stiftung hoch.

⁵⁵ Lediglich die Naturschutzverwaltung und Hochschulen erhalten meist eine Vollfinanzierung (Förderung von 100 Prozent der zuwendungsfähigen Ausgaben).

⁵⁶ Die Zuwendung wird in diesem Fall als fixer, nicht veränderbarer Anteil an den zuwendungsfähigen Ausgaben festgesetzt.

⁵⁷ Ziffer 13.2 der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO.

⁵⁸ Niederschrift über die gemeinsame Sitzung des Landesbeirats für Natur- und Umweltschutz und des Stiftungsrats am 01.12.1999, TOP II.5.

⁵⁹ Mit den 2017 bewilligten Zuwendungen für die vier Dauerprojekte finanziert die Stiftung beispielsweise zwischen 16 Prozent und 63 Prozent der Ausgaben der Projektträger.

Nach zwei Workshops des Fachausschusses für Naturschutzfragen zur Förderung von Dauerprojekten 2004 fasste der Stiftungsrat u. a. den Beschluss, keine weiteren Dauerprojekte aufzunehmen und alle 4 Jahre die Dauerprojekte im Fachausschuss kritisch zu überprüfen.⁶⁰ Zuletzt informierte der Geschäftsführer 2016 den Fachausschuss über das Ergebnis der Prüfung der Dauerprojekte. Auf dieser Grundlage befürwortete der Fachausschuss eine Fortsetzung der Förderung⁶¹. Das Ergebnis der Prüfung ist nicht in den Förderakten enthalten.

Projektförderungen sind Zuwendungen zur Deckung von Ausgaben des Zuwendungsempfängers für einzelne abgegrenzte Vorhaben.⁶² Die Projektförderung von Daueraufgaben ist nur vertretbar, wenn geförderten Einrichtungen eine zeitlich begrenzte Anlaufförderung gewährt werden soll.⁶³ Dies trifft nach 20 Jahren der Förderung auf die vier Projekte nicht zu. Dem Charakter nach liegt eine institutionelle Förderung vor.

4.1.6 In den Förderverfahren wird keine Erfolgskontrolle festgelegt

Die Zuwendungsempfänger haben im Verwendungsnachweis die Zielerreichung/Erfolgskontrolle nachzuweisen.⁶⁴ An Hand der Erfolgskontrolle soll festgestellt werden, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Förderziele erreicht worden sind und ob der damit verbundene Mitteleinsatz wirtschaftlich war.

Mit dem Schlussverwendungsnachweis ist von allen Zuwendungsempfängern ein Abschlussbericht vorzulegen. Die Zuwendungsempfänger beschreiben darin das jeweilige Projekt, die umgesetzten Maßnahmen und inwieweit die angestrebten Projektziele bisher erreicht werden konnten. Den Förderakten ist nicht zu entnehmen, ob die Stiftung die Abschlussberichte auswertet. Zu einem einzigen der 47 vom Rechnungshof betrachteten Förderverfahren (Erneuerung Amphibienleiteinrichtung, Stadt Lahr) ist ein Abschlussvermerk der Stiftung in den Förderakten, der auf den Abschlussbericht eingeht.

Unabhängig davon erfüllen die Abschlussberichte nicht die Funktion einer Erfolgskontrolle, da die naturschutzfachliche Zielerreichung der geförderten Maßnahmen bis zum Abschluss des Projektes noch nicht festgestellt werden kann. Meist lässt sich diese nur anhand mittelfristig messbarer Veränderungen bewerten. Die Abschlussberichte dienen insofern überwiegend dem Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung der Zuwendung. Eine Erfolgskontrolle mit im Bewilligungsbescheid definierten Kriterien und Kennzahlen gibt es für die meisten Förderprojekte nicht.

*Beispiel: Projekt: „Lebensraumgestaltung Krickente Bad Dürrheim“
Projekträger: Regierungspräsidium Freiburg*

Mit Entscheidungen vom 15.05.2012 und 19.12.2012 bewilligte die Stiftung dem Regierungspräsidium Freiburg eine Zuwendung von 64.895 Euro für das Projekt „Lebensraumgestaltung Krickente Bad Dürrheim“. Ziel war es, im NATURA 2000 Gebiet „Baar“, einem der bedeutendsten

⁶⁰ Niederschrift über die gemeinsame Sitzung des Landesbeirats für Natur- und Umweltschutz und des Stiftungsrats am 07.12.2004, TOP II.5.

⁶¹ Niederschrift über die 83. Sitzung des Fachausschusses für Naturschutzfragen am 15.11.2016, TOP 6.

⁶² Ziffer 2.1 der VV zu § 23 LHO.

⁶³ Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen - typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich, der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung.

⁶⁴ Ziffer 11.2.3 der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO.

Brutgebiete für die Krickente, Röhrichtbestände und Nasswiesen als Lebensraum für die Krickente aufzuwerten. Dazu sollten großflächig Bereiche wieder vernässt und Flachwasserbereiche als Brutplätze angelegt werden.

Im Mai 2015 legte das Regierungspräsidium Freiburg der Stiftung den Abschlussbericht vor. Es wird festgestellt, dass durch die Teichanlage und Teichsanierung sowie die Grabensperren eine deutliche Strukturbereicherung durch neue Wasserflächen für das vorher einheitliche Schilfgebiet mit lediglich kleineren Gräben erreicht werden konnte. Alle Biotope seien sofort angenommen worden. Ein Bruterfolg der Krickente sei vegetationsbedingt erst in 2 bis 3 Jahren zu erwarten. Die Stiftung hat das Projekt mit der Prüfung des Verwendungsnachweises im Mai 2015 abgeschlossen. Der Stiftung ist nicht bekannt, ob Krickenten die aufgewerteten Flächen als Brutplatz tatsächlich angenommen haben.

4.1.7 Zuwendungen erhalten nur Förderprojekte mit kurzer Laufzeit

Nach den Fördergrundsätzen und Vorgaben der Stiftung soll die Förderung von Projekten aus Mitteln des allgemeinen Stiftungshaushalts im Regelfall für maximal 2 Jahre und mit besonderer Begründung für maximal 4 Jahre erfolgen.

Tabelle 9: Bewilligungszeitraum der untersuchten Förderprojekte des allgemeinen Stiftungshaushalts

Bewilligungszeitraum	Unter 1 Jahr	1 bis 2 Jahre	2 bis 3 Jahre	Mehr als 3 Jahre
Anzahl der Förderprojekte	6	14	4	0

Bei Projekten, deren Laufzeit über das Jahr, in dem bewilligt wird, hinausgeht, legt die Stiftung entsprechend dem Kostenplan und den haushaltrechtlichen Ermächtigungen die in den einzelnen Jahren auszahlenden Teilbeträge fest. Die Stiftung behält sich vor, die Bewilligung ganz oder teilweise zu widerrufen, wenn die Zuwendung nicht bis zu den festgelegten Terminen abgerufen wird. Einen Hinweis, dass die Stiftung bereit ist, bei einer zeitlichen Verschiebung des Mittelbedarfs den Bewilligungsrahmen - soweit haushaltsrechtlich möglich - zu ändern, enthält der Zuwendungsbescheid nicht.

Durch die zeitliche Vorgabe für die Projektdauer werden Projekte, die eine längere Laufzeit erfordern, von der Förderung ausgeschlossen oder das Konzept wird an eine kurze Projektlaufzeit angepasst.

Der Handlungsspielraum der Zuwendungsempfänger ist dadurch erheblich eingeschränkt. Dies kann den Erfolg eines Projektes gefährden.

*Beispiel: Projekt: „Qualitätsmanagement Blumenwiese-Alb“
Projektträger: Institut für Agrarökologie und Biodiversität*

Das Institut für Agrarökologie und Biodiversität beantragte am 30.04.2011 eine Zuwendung von 176.000 Euro für das Projekt „Qualitätsmanagement Blumenwiese Alb“. Als Projektlaufzeit waren 4 Jahre (2014 bis 2017) vorgesehen. Mit dem Projekt sollten innovative Wege zum Erhalt der artenreichen, seit vielen Jahren von einem Rückgang betroffenen Blumenwiesen der Schwäbischen

Alb verfolgt werden. Mit einem Qualitätsmanagement und einer Qualitätssicherung sollte erreicht werden, dass das Erntegut zu höheren Preisen vermarktet werden kann. Die Projektdauer von 4 Jahren wurde vom Antragsteller als zwingend erforderlich angesehen, weil sich für die vorgesehenen Untersuchungen erst nach wenigen Jahren Entwicklungstrends abzeichnen. Ebenso benötigt der Aufbau von tragfähigen Marketing-Instrumenten entsprechend Zeit.

Am 06.11.2013 legte das Institut einen geänderten Förderantrag vor. Die beantragte Zuwendung betrug 68.400 Euro, die Projektlaufzeit 2 Jahre. In den Förderakten findet sich kein Hinweis, aus welchen Gründen der Antrag geändert wurde. Die Stiftung holte zu dem Förderantrag Bewertungen der Referate 23 (Pflanzenproduktion, produktionsbezogener Umweltschutz) und 62 (Biotop- und Artenschutz) des Ministeriums für ländlichen Raum und Verbraucherschutz sowie der LUBW ein. Das Referat 23 des Ministeriums sah für das Projekt nur eine geringe Priorität. Die LUBW und das Referat 62 des Ministeriums stuften das Projekt als förderwürdig mit hoher Priorität ein.

Mit Entscheidung vom 15.05.2014 bewilligte die Stiftung eine Zuwendung von 90 Prozent der zuwendungsfähigen Ausgaben (61.560 Euro). Der Bewilligungszeitraum endete am 31.12.2014. Die Stiftung verlängerte auf Antrag des Zuwendungsempfängers den Bewilligungszeitraum bis zum 31.03.2016. Im März 2016 legte das Institut den Abschlussbericht vor. Darin ist u. a. ausgeführt, dass in Zusammenarbeit mit Landwirten eine Palette mit innovativen Produkten erarbeitet wurde. Wichtig wäre nun ein „Kümmerer“, der die Aktivitäten der Landwirte zusammenführe und das Marketing ausbaue.

Bei diesem Projekt wäre für einen nachhaltigen Erfolg der eingesetzten Fördermittel eine längere Projektlaufzeit oder gegebenenfalls eine Folgeförderung notwendig gewesen. Es war absehbar, dass sich die zu entwickelnde Strategie für die Blumenwiesen der Alb in einem Projektzeitraum von 2 Jahren nicht etablieren lässt.

4.1.8 Generelle Belegprüfung bei der Schlussverwendung ist nicht erforderlich

Die Stiftung fordert bei allen Förderprojekten unter den allgemeinen Bedingungen des Bewilligungsbescheids, dass dem Verwendungsnachweis nummerierte Originalbelege beizufügen sind. Anhand dieser Belege bezieht die Stiftung alle im Verwendungsnachweis aufgelisteten Auszahlungen und Einnahmen in die Verwendungsprüfung ein.

Die Belegprüfung ist personal- und zeitaufwendig. Abhängig von Projekt und Projektträger umfassen die Unterlagen bis zu 80 Einzelbelege. Häufig hat die Stiftung zu einzelnen Belegen Rückfragen, die einen ausgedehnten E-Mail Schriftwechsel mit den Zuwendungsempfängern nach sich ziehen.

Die Stiftung lässt sich Originalbelege auch bei einer Festbetragsfinanzierung vorlegen, obwohl in diesem Fall die Vorlage von Büchern und Belegen nicht erforderlich ist. Die Möglichkeit des vereinfachten Verwendungsnachweises nutzt die Stiftung bewusst nicht.

4.2 Empfehlungen

4.2.1 Antragsverfahren sollte weiter entwickelt werden

Die Informationen zum Förderverfahren (Fördergrundsätze, Hinweise zur Antragstellung usw.) sollten in einer Förderrichtlinie gebündelt werden.

Das Ergebnis der Prüfung der Förderanträge sollte in den Förderakten dokumentiert werden. Die Dokumentation sollte Angaben zur Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung, zur Finanzierungsart und zur Sicherung der Gesamtfinanzierung enthalten. Außerdem sollte dargelegt werden, nach welchen Kriterien Projekte als förderfähig bzw. nicht förderfähig eingestuft werden und welches Gewicht die Bewertungen Dritter für die Auswahl der Förderprojekte haben.

Die Koppelung der Förderabwicklung mit der Aufstellung des Haushaltsplans sollte aufgegeben werden. Einzelprojekte unter einer festzulegenden Fördersumme sollten künftig nicht Bestandteil des Haushaltsplans sein.

Darüber hinaus sollte der Geschäftsführer die Entscheidungsbefugnis über Förderanträge bis zu einer festzulegenden Fördersumme erhalten, damit er rasch und flexibel über routinemäßige Förderanträge entscheiden kann. Praktikabel wäre eine Entscheidungsbefugnis des Geschäftsführers bis zu einer Fördersumme von 50.000 Euro. Für Förderanträge, die in der Entscheidungsbefugnis des Geschäftsführers liegen, sollten keine Antragsfristen mehr erforderlich sein.

Ziel sollte es sein, dass für diese Förderanträge spätestens 3 Monate nach Eingang des Antrags bei der Stiftung eine Entscheidung vorliegt. Förderanträge, über die aufgrund der Fördersumme der Stiftungsrat entscheidet, sollten bis zu einem festzulegenden Stichtag vor den Stiftungsratssitzungen eingereicht werden. Als angemessen erscheint ein Zeitraum von sechs bis acht Wochen vor den jeweiligen Sitzungsterminen.

Damit die Antragsteller entsprechend planen können, sollten die Sitzungstermine zum Jahresbeginn festgelegt und veröffentlicht werden.

4.2.2 Bewilligungen sollten angepasst werden

Festbetragsfinanzierung sollte angewandt werden, Dauerprojekte sollten nicht mehr gefördert werden

Die Möglichkeit der Festbetragsfinanzierung sollte verstärkt genutzt werden. Dies gilt insbesondere für die Förderung von Kommunen. Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob die Einführung von Kostenpauschalen für standardisierte Maßnahmen in Betracht kommt.

Sofern es im Zuge der Projektrealisierung zu Minderausgaben kommt oder zusätzliche Deckungsmittel hinzutreten, erübrigt sich bei der Festbetragsfinanzierung eine Neufestsetzung und eine Rückforderung der Zuwendung. Der Verwendungsnachweis besteht bei einer Festbetragsfinanzierung nur aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis. Auf die Vorlage von Büchern und Belegen wird verzichtet.

Die Festbetragsfinanzierung setzt angesichts der eingeschränkten Rückforderungsmöglichkeiten eine besonders sorgfältige Prüfung der Antragsunterlagen voraus. Auch die Ermittlung von Pauschalen für standardisierte Maßnahmen ist zunächst mit einem höheren Aufwand verbunden. Insgesamt sind die Festbetragsfinanzierung und die Anwendung von Kostenpauschalen jedoch unbürokratisch und zeitsparend. Sie tragen erheblich zur Verwaltungsvereinfachung bei.

Eine Projektförderung sollte künftig nur für einzelne abgegrenzte Vorhaben und nicht über Jahre hinweg für Dauerprojekte erfolgen. Sofern Einrichtungen eine dauerhafte Förderung gewährt werden soll, ist zu prüfen, ob eine institutionelle Förderung oder andere Form der Förderung z. B. im Rahmen einer Kooperationsvereinbarung in Betracht kommt.

Bewilligungszeiträume sollten projektbezogen verlängert werden

Die strikte Beschränkung der Förderungen aus dem allgemeinen Stiftungshaushalt auf Projekte mit einer Laufzeit zwischen 2 und 3 Jahren sollte aufgehoben werden. Eine Vorgabe, dass insbesondere die Mittel aus der Privatlotterie Glücksspirale nur für Projekte mit einer kurzen Laufzeit eingesetzt werden können, gibt es nicht.

Bewilligungszeiträume, die über das Ende eines Haushaltsjahres hinausgehen und eine längere Projektlaufzeit haben, sind haushaltrechtlich möglich.⁶⁵

Dies setzt voraus, dass es sich um übertragbare Ausgaben handelt, im nächsten Haushaltsjahr Haushaltsreste verfügbar sind bzw. für die Bewilligung eine Verpflichtungsermächtigung in Anspruch genommen wurde.⁶⁶ Für mehrjährige Förderprojekte, die ganz oder teilweise mit Mitteln aus dem Landeshaushalt bzw. den Einnahmen aus der Glücksspirale finanziert werden, sieht der Haushaltsplan der Stiftung ohnehin Verpflichtungsermächtigungen vor (siehe Anlage 13).

4.2.3 Erfolgskontrollen sind durchzuführen

Im Zuge der Verwendungsprüfung ist neben der Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Fördermittel eine systematische Erfolgskontrolle durchzuführen.⁶⁷ Voraussetzung ist, dass entsprechende messbare und konkrete Zielvorgaben in die Bewilligungsbescheide aufgenommen werden.⁶⁸

Als Ausgangspunkt der Erfolgskontrolle sind für die verschiedenen Arbeits- und Förderbereiche der Stiftung generelle Zielvorgaben zu definieren (z. B. Projektziel Wiedervernässung für Moorprojekte, Projektziel Verbesserung der Strukturgüte für Fließgewässerprojekte).

Außerdem sollte die Stiftung im Bewilligungsbescheid festlegen, bis zu welchem Zeitpunkt die Zielerreichung nachzuweisen ist. Die von den Zuwendungsempfängern vorzulegenden Abschlussberichte sind für die Erfolgskontrolle heranzuziehen.

⁶⁵ Die Ausgaben einzelner Titel werden im Haushaltsplan der Stiftung jeweils für übertragbar erklärt. Bei anderen Titeln sind die veranschlagten zweckgebundenen Ausgaben oder solche für Investitionen ohne Vermerk übertragbar.

⁶⁶ § 45 LHO.

⁶⁷ Ziffer 11.2.3 VV zu § 44 LHO.

⁶⁸ Ziffer 4.2.3. VV zu § 44 LHO.

Bei vielen Projekten lässt sich die Zielerreichung nur anhand mittelfristig messbarer Veränderungen bewerten. Bei einigen Förderprojekten (z. B. Pflanzung von Baumreihen oder Gehölzpflanzungen) kann die Erfolgskontrolle weitgehend durch die Herstellungskontrolle abgedeckt werden. Auch bei geförderten Veröffentlichungen oder der Förderung von Projektangeboten ist die Erfolgskontrolle möglich.

Für die inhaltliche und zeitliche Umsetzung der Erfolgskontrolle der Projekte der Stiftung sollte ein Gesamtkonzept erstellt werden. Dabei sollte untersucht werden, wie die Informationen aus der Erfolgskontrolle in die Öffentlichkeitsarbeit der Stiftung einfließen können. Eine Orientierung hierzu bietet das Konzept für die Erfolgskontrolle der Tätigkeitsfelder der Stiftung Naturschutzfonds Brandenburg im Indikatorenbereich Naturhaushalt / Biodiversität der Hochschule für nachhaltige Entwicklung Eberswalde und der Stiftung Naturschutzfonds Brandenburg.

Die Ergebnisse der Erfolgskontrolle muss die Stiftung zur Steuerung ihrer Aktivitäten einsetzen. Sofern Förderprojekte die vorgegebenen Ziele nicht erreichen, kann es notwendig sein, eine Anpassung oder Nachbesserung der Projekte zu fordern.

4.2.4 Schlussverwendungsprüfung ist umzustellen

Bei der Verwendungsprüfung ist von der Vorlage und Prüfung von Belegen abzusehen, wenn die Förderung mit einer Festbetragsfinanzierung erfolgt ist.

Die im Rahmen der Verwendungsprüfung von den Zuwendungsempfängern vorzulegenden Abschlussberichte sollten systematisch ausgewertet werden. Die Abschlussberichte sollten gezielt für die Öffentlichkeitsarbeit der Stiftung eingesetzt werden. Darüber hinaus sollte gewährleistet sein, dass Informationen aus den Abschlussberichten anderen Projektträgern, die ein Projekt planen oder vorbereiten, zur Verfügung stehen.

Die Zuwendungsempfänger müssen im Sachbericht des Verwendungsnachweises oder zu dem im Bewilligungsbescheid festzulegenden Zeitpunkt die Erfüllung der im Zuwendungsbescheid festgelegten Erfolgskriterien oder Kennzahlen darlegen.⁶⁹

5 Haushalts- und Wirtschaftsführung

Die Abläufe und die Arbeitsweise der Stiftung sind seit ihrem Bestehen bis heute fast unverändert. Mit dem erheblichen Anstieg der Ersatzzahlungen in den letzten Jahren und den dadurch geänderten Rahmenbedingungen haben sich die Anforderungen an die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung geändert. Der Rechnungshof hat betrachtet, wie die Stiftung dieser veränderten Situation Rechnung trägt.

⁶⁹ Ziffer 6.2 ANBestP, Ziffer 7.4 ANBestK.

5.1 Prüfungsergebnisse

5.1.1 Verspätete Vorlage des Haushaltsplans zur Genehmigung

Der vom Stiftungsrat beschlossene Haushaltsplan bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde, des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft.⁷⁰ Der Haushaltsplan ist dem Ministerium spätestens 1 Monat vor Beginn des Haushaltsjahres, d. h. zum 30. November vorzulegen.⁷¹

Die Haushaltspläne der Jahre 2011 bis 2017 hat die Stiftung dem Ministerium erst nach Beginn des jeweiligen Haushaltsjahres, meist im Februar und damit verspätet, vorgelegt. Die verspätete Vorlage des Haushalts wurde von der Aufsichtsbehörde nur bei der Genehmigung des Haushalts 2017 beanstandet.⁷²

5.1.2 Einnahmen aus Ersatzzahlungen sind im Haushaltsplan zu gering veranschlagt

Die Einnahmen aus Ersatzzahlungen veranschlagte die Stiftung bis 2015 im Haushaltsplan mit 150.000 Euro sehr niedrig und vorsichtig, obwohl die Einnahmen seit 2011 kontinuierlich zunahmen.⁷³ Erst im Haushaltsplan 2016 hat sie mit 420.000 Euro einen höheren Betrag vorgesehen. Im Haushaltsplan 2017 sind 1.150.000 Euro Einnahmen aus Ersatzzahlungen veranschlagt.

Ursache für den erheblichen Anstieg der der Einnahmen aus Ersatzzahlungen ab 2014 ist die verstärkte Zulassung von Windkraftanlagen (siehe Anlage 14).⁷⁴

Tabelle 10: Soll- und Ist-Einnahmen aus Ersatzzahlungen 2010 bis 2016 (in Euro)

Haushaltsjahr	Einnahmen aus Ersatzzahlungen		
	Soll	Ist	Mehreinnahmen
2010	150.000	816.890	666.890
2011	150.000	671.810	521.810
2012	150.000	2.184.230	2.034.230
2013	150.000	791.590	641.590
2014	150.000	1.688.245	1.538.245
2015	150.000	6.657.725	6.507.725
2016	420.000	8.177.490	7.757.490

Quelle: Geschäfts- und Rechenschaftsberichte bzw. Haushaltspläne 2010 bis 2016.

⁷⁰ § 5 Absatz 2 der Satzung der Stiftung.

⁷¹ § 108 LHO.

⁷² Schreiben des Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft vom 19.04.2017.

⁷³ Der Großteil der von der Stiftung 2012 vereinnahmten Ersatzzahlungen von über 2 Mio. Euro entfällt auf die Großprojekte „DB Neubaustrecke Wendlingen-Ulm“ und „Ausbau der BAB 8“.

⁷⁴ Bei der Zulassung von Windkraftanlagen, die das Landschaftsbild beeinträchtigen, hat der Verursacher Ersatz in Geld zu leisten, § 15 Absatz 6 Bundesnaturschutzgesetz, Ziffer 5.6.4.1.1 Windenergieerlass Baden-Württemberg.

Die sehr zurückhaltende Veranschlagung der aus Ersatzzahlungen zu erwartenden Einnahmen widerspricht dem Gebot der Haushaltswahrheit, das sich aus dem Grundsatz des Haushaltsausgleichs ergibt.⁷⁵ Danach sind die im jeweiligen Haushaltsjahr voraussichtlich eingehenden Einnahmen und die voraussichtlich zu leistenden Ausgaben mit größtmöglicher Genauigkeit zu ermitteln oder zu schätzen.⁷⁶

Wird eine Ersatzzahlung erhoben, erhält die Stiftung von der zuständigen Behörde eine Mehrfertigung des Festsetzungsbescheids. Sie wird frühestens mit Beginn des Eingriffs fällig.⁷⁷ Aufgrund der Festsetzungsbescheide hat die Stiftung einen Überblick, in welcher Höhe in den kommenden Jahren mit Ersatzzahlungen zu rechnen ist.⁷⁸ Dabei ist zu berücksichtigen, dass abhängig vom Beginn des Eingriffs nicht alle festgesetzten Ersatzzahlungen im Jahr der Festsetzung eingehen, Ersatzzahlungen überhaupt nicht eingehen, wenn ein Projekt nicht realisiert wird oder die Höhe einer festgesetzten Ersatzzahlung sich aufgrund eines Rechtsstreits ändern kann.

Der Umfang der Ersatzzahlungen, die zwischen 2010 und 2015 festgesetzt wurden, aber noch nicht eingegangen sind, beträgt 4 Mio. Eine Abschätzung der Einnahmen aus Ersatzzahlungen wäre machbar gewesen.

Tabelle 11: Festgesetzte und noch nicht gezahlte Ersatzzahlungen 2010 bis 2015

Haushaltsjahr	Anzahl der festgesetzten und noch nicht gezahlten Ersatzzahlungen	Festgesetzte und noch nicht gezahlte Ersatzzahlungen in Euro
2010	3	3.261.951
2011	8	21.753
2012	3	19.073
2013	9	18.353
2014	9	32.239
2015	16	730.841
Summe	48	4.084.209

Quelle: Aufstellung der Stiftung vom 07.02.2017.

5.1.3 Hohe Überschüsse aus Ersatzzahlungen sind nicht transparent dargestellt

Das Geldvermögen der Stiftung ist seit 2010 stetig gestiegen und hat sich bis 2016 verdreifacht. 2010 betrug das Geldvermögen 8,3 Mio. Euro, bis 2015 ist es auf 17,6 Mio. Euro und 2016 auf

⁷⁵ Artikel 79 Absatz 1 Verfassung des Landes Baden-Württemberg.

⁷⁶ Bundesministerium der Finanzen: Das System öffentlicher Haushalte, August 2015.

⁷⁷ Verordnung des Ministeriums für Ernährung und ländlichen Raum über die Ausgleichsabgabe nach dem Naturschutzgesetz (Ausgleichsabgabeverordnung).

⁷⁸ Dabei ist zu berücksichtigen, dass abhängig vom Beginn des Eingriffs nicht alle festgesetzten Ersatzzahlungen im Jahr der Festsetzung eingehen. Sie können auch abweichen oder vollkommen wegfallen, wenn ein Projekt nicht realisiert wird oder die Höhe einer festgesetzten Ersatzzahlung sich wegen eines Rechtsstreits ändert.

25,1 Mio. Euro angewachsen (Stand: 31.12.2016). In den 25,1 Mio. Euro sind auch die in der Vergangenheit aufgelaufenen Zinsen enthalten.

Tabelle 12: Kapital der Stiftung Naturschutzfonds jeweils zum 31.12. (in Euro)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Grundausrüstung ¹⁾	265.000	265.000	265.000	265.000	265.000	265.000	265.000
Zustiftung Flugfeld Böblingen	550.000	550.000	550.000	550.000	550.000	550.000	550.000
Zustiftung Rohrhards- berg	550	650	650	650	706	706	706
Ausgabereist lfd. Jahr	5.905.671	6.905.335	6.787.487	7.164.555	8.935.656	8.097.866	8.792.117
Überschuss Vorjahr	729.401	806.643	905.553	2.953.656	1.000.766	1.414.836	7.227.227
Überschuss lfd. Jahr	806.643	905.553	2.953.656	1.000.766	1.414.836	7.227.227	8.257.907
Summe	8.257.264	9.433.180	11.462.346	11.934.626	12.166.964	17.555.636	25.092.957

¹⁾ Einschließlich der Zustiftung Hägele zu der Grundausrüstung.

Quelle: Geschäfts- und Rechenschaftsbericht 2010 bis 2016.

Von dem Gesamtvermögen entstammen 265.000 Euro dem Stiftungsvermögen⁷⁹ und 550.706 Euro sonstigen Zustiftungen.⁸⁰ Der Rest entfällt auf Haushaltsausgabereiste und die jährlichen Überschüsse, die sich zwischen 2010 und 2015 verzehnfacht haben.⁸¹ Bei den Überschüssen handelt es sich, anders als bei den Haushaltsausgabereisten, um Mittel der Stiftung, denen keine Zahlungsverpflichtungen gegenüberstehen. Es sind ungebundene Mittel, die noch nicht für satzungsmäßige Zwecke verwendet wurden.

Im Geschäfts- und Rechenschaftsbericht wird unter „Rechnungsergebnis“ die Höhe der Überschüsse angegeben, allerdings ohne deren Einnahmequellen zu benennen.⁸² Der größte Teil der Überschüsse betrifft wegen der sehr niedrigen Veranschlagung im Haushaltsplan tatsächlich die Einnahmen aus Ersatzzahlungen.

Die Überschüsse eines Jahres werden jeweils im übernächsten Haushalt als Einnahmen aus Überschüssen von Vorjahren veranschlagt, d. h. die 2015 entstandenen Überschüsse werden in den

⁷⁹ Grundausrüstung 260.000 Euro zuzüglich der Zustiftung Hägele zur Grundausrüstung von 5.000 Euro.

⁸⁰ 706 Euro Zustiftung „Rohrhardsberg“, 550.000 Euro Zustiftung „Flugfeld Böblingen/Sindelfingen“.

⁸¹ Zwischen 2010 und 2016 lagen die Einnahmen der Stiftung immer über den veranschlagten Beträgen. Sie betragen jährlich zwischen 0,4 und 7,7 Mio. Euro. Die Ausgaben der Stiftung lagen zwischen 2010 und 2016 unter Berücksichtigung von Haushaltsausgabereisten immer unter den veranschlagten Beträgen. Die Minderausgaben in diesem Zeitraum betragen jährlich zwischen 0,16 Euro und 1 Mio. Euro.

⁸² Die Grundlage für die Ermittlung des Jahresergebnisses (Überschuss, Fehlbetrag) sind die Rechnungsnachweise der Einnahmen und Ausgaben der einzelnen Titel im Geschäfts- und Rechenschaftsbericht.

Haushalt 2017 eingestellt und stehen für Ausgaben zur Verfügung. Eine Veranschlagung der Überschüsse im Haushaltsplan des unmittelbar folgenden Jahres ist nicht möglich, da zum Zeitpunkt des Beschlusses über den Haushaltsplan für das Folgejahr die Überschüsse des laufenden Jahres noch nicht bekannt sind.

Der auf Überschüsse entfallende Teil der Einnahmen der Stiftung und damit ein großer Teil der Ersatzzahlungen kann aufgrund dieses langwierigen Verfahrens erst 1 bis 2 Jahre nach Eingang der Zahlung für Projekte eingesetzt werden.

Analog zu der Veranschlagung im Haushaltsplan werden im Geschäfts- und Rechenschaftsbericht für das jeweilige Haushaltsjahr unter den Einnahmen (Titel 361 01) die 2 Jahre zuvor entstandenen Überschüsse angegeben. Erstmals wird hier dargestellt, in welcher Höhe die Überschüsse auf Einnahmen aus Ersatzzahlungen und Mitteln der Privatlotterie Glücksspirale entfallen.

Tabelle 13: Jahresergebnis der Stiftung Naturschutzfonds (in Euro)
Verteilung der Überschüsse auf die Einnahmequellen

Überschuss aus	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Jahresergebnis	806.643	905.553	2.953.656	1.000.766	1.414.836	7.227.227	8.257.908
Ersatzzahlungen	655.171	595.553	2.885.992	696.142	1.534.501	Keine Angabe*	
Glücksspirale	10.961	171.816	45.238	183.136	-177.632		
Aus sonstigen Mitteln	140.511	138.184	22.426	121.488	57.967		

* Nicht bekannt, da die Geschäfts- und Rechenschaftsberichte 2017 und 2018 noch nicht vorliegen.

Quelle: Geschäfts- und Rechenschaftsbericht 2010 bis 2016.

5.1.4 Anlagerichtlinien für das Stiftungsvermögen fehlen

Das Geldvermögen der Stiftung von 25,1 Mio. Euro ist in sicheren Sparformen wie Sparbriefen, Zuwachssparen und Festgeldanlagen angelegt. Von 2010 bis 2013 waren zwischen 1,2 Mio. Euro und 1,5 Mio. Euro in festverzinslichen Wertpapieren angelegt. Seit 2015 hat die Stiftung keine Wertpapiere mehr. 2015 ist das Liquiditätskonto auf über 3 Mio. Euro angestiegen. Es lag in den Jahren davor fast immer unter 1 Mio. Euro.

Tabelle 14: Vermögen der Stiftung Naturschutzfonds jeweils zum 31.12. (in Euro)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Wertpapiere	1.372.000	1.200.000	1.550.000	450.000	450.000	0	0
Sparbuch	K. A.	1.500.000	700.000	700.000	1.400.000	1.000.000	2.200.000
Festgeld- anlage	100.000	272.000	772.000	1.472.000	800.000	200.000	0
Sparbrief, Zuwachs- sparen	6.190.000	6.280.000	7.270.000	8.470.000	9.079.500	13.038.500	19.278.700
Liquiditäts- konto	540.000	140.000	1.140.000	780.000	450.000	3.215.000	3.450.000
Girokonten	55.264	41.180	30.346	62.626	-12.536	102.136	164.658
Summe	8.257.264	9.433.180	11.462.346	11.934.626	12.166.964	17.555.636	25.093.358

Quelle: Geschäfts- und Rechenschaftsbericht 2010 bis 2013, Aufstellungen der Stiftung.

Die Verwaltung des Geldvermögens obliegt der für das Rechnungswesen und die Buchhaltung der Stiftung zuständigen Mitarbeiterin. In Abstimmung mit dem Geschäftsführer legt sie das Geldvermögen an. Anlagerichtlinien gibt es nicht.

Bis 2013 enthielt der Geschäfts- und Rechenschaftsbericht eine Übersicht über die längerfristigen Geldanlagen. Im Geschäfts- und Rechenschaftsbericht 2014, 2015 und 2016 ist eine entsprechende Aufstellung nicht vorhanden. Aus der Vermögensübersicht des Geschäfts- und Rechenschaftsberichts ergibt sich nicht, wie das Geldvermögen der Stiftung aus den verschiedenen Finanzmitteln angelegt ist.

Laut Satzung ist das Geldvermögen bis zur Verwendung Ertrag bringend anzulegen.⁸³ Zumal die Stiftung ihre Aufgaben neben Zuweisungen, Zuwendungen und den naturschutzrechtlichen Ersatzzahlungen aus den Erträgen des Stiftungsvermögens zu erfüllen hat. So sind die Erträge des Stiftungsvermögens vorrangig für den Stiftungszweck und die Verwaltungsausgaben einzusetzen.

Zwischen 2010 und 2016 erwirtschaftete die Stiftung durch die Anlage des Geldvermögens jährlich Zinsen, deren überwiegender Teil auf Geldanlagen von Ersatzzahlungen entfällt.⁸⁴ Die Zinserträge nehmen seit 2013 aufgrund des niedrigen Zinsniveaus ab. 2010 machten die Zinserträge aus den Geldanlagen 108.000 Euro aus. 2016 waren es für das dreifache Geldvermögen nur 129.000 Euro.

Die Zinserträge aus dem Stiftungskapital werden im Geschäfts- und Rechenschaftsbericht nicht gesondert ausgewiesen.

⁸³ § 62 Absatz 3 Naturschutzgesetz, § 4 Absatz 1 und Absatz 2 der Satzung der Stiftung.

⁸⁴ Zinsen aus Geldanlagen von Ersatzzahlungen sind vorrangig zweckgebunden wie die Ersatzzahlungen einzusetzen. Grundsätze für die Projektförderung durch die Stiftung Naturschutzfonds, Teil C Grundsätze zur Verwendung von Ersatzzahlungen und zweckgebundenen Spenden, Ziffer 1.

Tabelle 15: Zinserträge 2010 bis 2016 (in Euro)

Zinserträge aus	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Geldanlagen Ersatzzahlung	108.112	207.633	246.964	167.968	107.168	61.683	129.204
Sonstigen Geldanlagen	5	15	39	44	118	0	0
Summe	108.117	207.648	247.003	168.012	107.286	61.683	129.204

Quelle: Geschäfts- und Rechenschaftsbericht 2010 bis 2016.

Aufgrund des niedrigen Zinsniveaus wird es für die Stiftung zunehmend schwieriger, den realen Wert und die Ertragskraft des Stiftungsvermögens sowie des Weiteren Geldvermögens bis zur zweckentsprechenden Verwendung zu gewährleisten. Eine Werterhaltungsrücklage gibt es nicht.

5.1.5 Die Rechnungslegung erfolgt mit erheblicher zeitlicher Verzögerung

Die Geschäfts- und Rechenschaftsberichte der Stiftung tragen kein Datum. Der Geschäfts- und Rechenschaftsbericht für das vorausgegangene Jahr wird den Mitgliedern des Stiftungsrates übersandt, sobald der Prüfbericht des Rechnungsprüfers vorliegt. Dies ist in der Regel im September der Fall.

Die Satzung der Stiftung bestimmt als Frist für die Vorlage des Geschäfts- und Rechenschaftsberichts den Schluss des Kalenderjahres.⁸⁵ Die Stiftung geht davon aus, dass der Geschäfts- und Rechenschaftsbericht für das vorausgegangene Jahr damit zum Ende des folgenden Kalenderjahres vorzulegen ist. Dies widerspricht den haushaltrechtlich Vorgaben, wonach die Rechnung nach dem Ende des Haushaltsjahres aufzustellen ist.⁸⁶

In der im Dezember stattfindenden Sitzung des Stiftungsrats stellt der Geschäftsführer den Geschäfts- und Rechenschaftsbericht für das Vorjahr vor. Der Stiftungsrat nimmt den Bericht zur Kenntnis und beschließt über die Entlastung der Geschäftsführung. Grundlage ist der Prüfbericht des vom Stiftungsrat bestellten Rechnungsprüfers, über den der Geschäftsführer mündlich informiert.

Die Entlastung bedarf der Genehmigung des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft und des Finanzministeriums.⁸⁷ Die Genehmigung beantragt die Stiftung im Februar des Folgejahres zusammen mit der des Haushaltsplans für das laufende Haushaltsjahr.

⁸⁵ § 13 Absatz 2 der Satzung der Stiftung.

⁸⁶ § 109 Absatz 1 LHO.

⁸⁷ § 109 Absatz 3 LHO.

Beispiel: Zeitlicher Ablauf Rechnungslegung für das Haushaltsjahr 2015

<i>Arbeitsschritt</i>	<i>Zeitpunkt</i>
<i>Übersendung des Geschäfts- und Rechenschaftsberichts für das Haushaltsjahr 2015 an die Mitglieder des Stiftungsrats, das Ministerium und den Rechnungshof</i>	<i>September 2016</i>
<i>Beschluss des Stiftungsrats über die Entlastung der Geschäftsführung</i>	<i>Dezember 2016</i>
<i>Antrag der Stiftung auf Genehmigung der Entlastung der Geschäftsführung an das Ministerium</i>	<i>Februar 2017</i>
<i>Genehmigung der Entlastung durch das Ministerium im Einvernehmen mit dem Finanzministerium</i>	<i>April 2017</i>

Den Prüfbericht des Rechnungsprüfers hat die Stiftung in der Vergangenheit weder dem Stiftungsrat noch dem Rechnungshof vorgelegt. Erst im Zuge der Prüfung erhielt der Rechnungshof die Prüfberichte des Rechnungsprüfers zur Kenntnis.

5.1.6 Der Geschäfts- und Rechenschaftsbericht ist nicht transparent

Der Geschäfts- und Rechenschaftsbericht enthält einen Überblick zu Einnahmen und Ausgaben des jeweiligen Haushaltsjahres sowie die entstandenen Haushaltsausgabereise. Dem Geschäfts- und Rechenschaftsbericht lässt sich nicht entnehmen, wie sich die verschiedenen Finanzmittel der Stiftung für Projekte⁸⁸ im jeweiligen Haushaltsjahr entwickelt haben. Zu den verschiedenen Finanzmitteln gibt es keine Informationen über die Höhe der jeweiligen Mittel zu Beginn und zum Ende des Geschäftsjahres.

Der Geschäfts- und Rechenschaftsbericht enthält eine Übersicht zu allen bewilligten und noch nicht abgeschlossenen Förderprojekten. Der Informationswert dieser Aufstellung ist gering. Aus ihr ist nicht ersichtlich, wie sich die einzelnen Förderprojekte entwickelt haben, da Angaben zur Höhe der bewilligten Zuwendung und den in Vorjahren bereits geleisteten Ausgaben fehlen. Um diese Information zu erhalten, müsste die Aufstellung zu den einzelnen Förderprojekten ab dem Zeitpunkt der Bewilligung bis zum Abschluss des Förderprojektes aus den Geschäfts- und Rechenschaftsberichten der jeweiligen Haushaltsjahre zusammengeführt werden.

5.1.7 Dingliche Rechte und Grundschuldansprüche sind nicht vollständig systematisch dokumentiert

Bei der Förderung von Grunderwerb oder von baulichen Maßnahmen fordert die Stiftung von den Zuwendungsempfängern die Eintragung einer beschränkt persönlichen Dienstbarkeit zugunsten der Stiftung. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die erworbenen Grundstücke oder die baulichen Maßnahmen dauerhaft für den geförderten Zweck zur Verfügung stehen.⁸⁹

⁸⁸ Mittel aus der Privatlotterie Glücksspirale, Zuwendungen aus dem Landeshaushalt, Ersatzzahlungen, Spenden usw..

⁸⁹ Weiterhin fordert die Stiftung bei der Förderung von baulichen Maßnahmen, das jeweilige Grundstück zur Sicherung eines Rückforderungsanspruchs mit einer unverzinslichen Buchgrundschuld in Höhe der Zuwendung zugunsten der Stiftung zu belasten.

Eine Übersicht über die Grundstücke mit einer beschränkt persönlichen Dienstbarkeit zugunsten der Stiftung und der Grundstücke mit einer Grundschuld zugunsten der Stiftung führt die Stiftung erst seit 2013.

Nachweise über die geforderten Eintragungen im Grundbuch befinden sich nur teilweise in den Förderakten.

5.1.8 Wirtschaftliche Aufgabenerledigung der Stiftung ist nicht ermittelbar

Die Stiftung hat kein Anlagevermögen und verfügt über keine eigene Büro- und Geschäftsausstattung, sondern nutzt die entsprechende Infrastruktur des Ministeriums. Eine Verrechnung der dafür entstehenden Kosten erfolgt nicht. Lediglich für die Sondermaßnahme Betreuung und Abwicklung des Projektes „Neuentwicklung einer webbasierten Anwendung für die Projektverwaltung der Stiftung“ übernimmt die Stiftung die Sachaufwendungen und erstattet dem Ministerium den personellen Aufwand im Wege eines noch zu vereinbarenden Pauschalbetrags.

Auf eine Kostenerstattung für die zeitlichen Aufwendungen des Geschäftsführers und dessen Stellvertreter verzichtet das Land.⁹⁰ Die Personalverwaltung nimmt das Ministerium wahr, auch hier erfolgt keine Verrechnung der entstehenden Aufwendungen.

Die Vergütung der Personalstellen der Stiftung erfolgt durch die Stiftung, die Berechnung und Auszahlung der Entgelte übernimmt das Landesamt für Besoldung und Versorgung. Die dafür entstehenden Kosten stellt das Landesamt der Stiftung in Rechnung.

Bei den Reisekosten übernimmt das Ministerium analog den landesrechtlichen Regelungen für alle Mitarbeiter die Kosten für Flug und Bahnfahrt. Die Kosten für Hotel, Tagegeld, öffentlichen Nahverkehr sowie Seminare trägt die Stiftung selbst.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stiftung sowie der Geschäftsführer bzw. dessen Stellvertreter dokumentieren die Zeiten nicht, die sie für ihre Tätigkeiten aufwenden.

Die Personal- und Verwaltungsausgaben finanziert die Stiftung aus den Zuwendungen des Landes. Den nach Abzug der Personal- und Verwaltungsausgaben verbleibenden Restbetrag der Landeszuweisung setzt die Stiftung für Projekte ein. Ohne Kosten- und Leistungsrechnung kann jedoch nicht ermittelt werden, wie viel Verwaltungskosten für die mit Projektmitteln finanzierten Maßnahmen anfallen.

⁹⁰ Schreiben des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft vom 19.04.2017 an die Stiftung u. a. zum Verzicht auf die Kostenerstattung seitens des Ministeriums.

Tabelle 16: Personal- und Verwaltungsausgaben 2010 bis 2016 (in Euro)

Titel	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Vergütung der Angestellten	295.510	301.796	289.973	325.498	297.658	316.668	320.552
Sächliche Verwaltungsausgaben	29.346	19.395	27.475	27.855	47.294	9.439	10.924
Summe	324.856	321.191	317.448	353.353	344.952	326.107	331.476
Zuwendung des Landes	400.000	400.000	400.000	400.000	400.000	400.000	400.000
Restbetrag für Projekte	75.144	78.809	82.552	46.647	55.048	73.893	68.524

Quelle: Geschäfts- und Rechenschaftsbericht 2010 bis 2016.

Im Weiteren können wegen der fehlenden projektbezogenen Kosten- und Leistungsrechnung die Kosten für die Aufgaben der Stiftung nicht beziffert werden. Aussagen zur Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung und ein steuerndes Eingreifen bei Bedarf sind nicht möglich.

5.1.9 Einnahmen und Ausgaben der Stiftung sind im Staatshaushaltsplan nicht transparent dargestellt

Die Zuwendungen des Landes an die Stiftung sind im Staatshaushaltsplan im Einzelplan 1008 (Titel 685 01) des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft veranschlagt. Bis einschließlich 2017 wurde in den Erläuterungen zu diesem Titel zusätzlich eine Übersicht der voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben der Stiftung basierend auf dem Stiftungshaushalt abgebildet. Da die Soll-Einnahmen aus Ersatzzahlungen deutlich zu niedrig angesetzt wurden, konnte der Haushaltsgesetzgeber aus der Darstellung nicht erkennen, welcher Gesamtbetrag der Stiftung im jeweiligen Haushaltsjahr tatsächlich zur Verfügung stand. Auch die Überschüsse aus Vorjahren waren nicht ausgewiesen.

Im Staatshaushaltsplan 2018/2019 wird die Übersicht über die voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben der Stiftung nicht mehr dargestellt. Damit fehlen dem Haushaltsgesetzgeber wichtige Informationen für den Gesamtüberblick über die finanzielle Situation der Stiftung.

5.2 Empfehlungen

5.2.1 Haushaltsplan und Wirtschaftsführung

Der Haushaltsplan ist der Aufsichtsbehörde fristgemäß vorzulegen.

Für die Anlage des Stiftungs- und Geldvermögens sollten Anlagerichtlinien erstellt werden.

Sofern die Stiftung bei der Förderung von Grunderwerb oder baulichen Maßnahmen die Eintragung einer beschränkt persönlichen Dienstbarkeit oder die Belastung eines Grundstücks mit einer Buchgrundschuld zugunsten der Stiftung fordert, sollte sie die Eintragung überwachen und do-

kumentieren. Zweckmäßig wäre, dafür eine zentrale Datenerfassung einzurichten. Dabei sollten auch die in der Vergangenheit vor 2013 nicht dokumentierten Altfälle berücksichtigt werden.

Eine projektbezogene Kosten- und Leistungsrechnung sollte aufgebaut werden. Weiterhin sollte die Möglichkeit geprüft werden, Verwaltungskosten der Förder- und Stiftungsprojekte aus den jeweiligen Projektmitteln zu finanzieren, wie dies z. B. bei der Stiftung Naturschutzfonds Brandenburg oder Stiftung Natur und Umwelt Rheinland-Pfalz praktiziert wird.

5.2.2 Geschäfts- und Rechenschaftsbericht

Der Rechnungshof hält es für erforderlich, im Geschäfts- und Rechenschaftsbericht die Entwicklung der Finanzmittel der Stiftung für Projekte im jeweiligen Haushaltsjahr darzustellen. Darüber hinaus sollte in der Satzung der Stiftung die Frist für die Vorlage des Geschäfts- und Rechenschaftsbericht entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben bestimmt werden.

Der Geschäfts- und Rechenschaftsbericht dient der Information über die wirtschaftlichen Verhältnisse und Entwicklungen im abgelaufenen Geschäftsjahr. Sein Informationswert hängt entscheidend von der Aktualität und Transparenz ab. Der Stiftungsrat kann seine Aufsichts- und Steuerungsfunktion nur wahrnehmen, wenn er über möglichst aktuelle und aussagekräftige Daten verfügt.

5.2.3 Ersatzzahlungen

Ersatzzahlungen, über die der Stiftung Festsetzungsbescheide vorliegen, müssen im Haushaltsplan in einem höheren Umfang als bisher veranschlagt werden.

Ersatzzahlungen sollten zügig an Projekte gebunden werden. Überschüsse aus Ersatzzahlungen, die nicht an Projekte gebunden sind, sollten vermieden werden.

5.2.4 Darstellung im Staatshaushaltsplan

Die bis einschließlich 2017 im Staatshaushaltsplan enthaltene Übersicht der voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben der Stiftung sollte wieder in den Staatshaushaltsplan aufgenommen und mit realistischen Daten hinterlegt werden. Die Übersicht sollte entsprechend der Darstellung im Stiftungshaushalt um die Höhe der Überschüsse aus Vorjahren ergänzt werden. Im Hinblick auf den Gesamtfinanzierungsbedarf der Stiftung ist diese Transparenz für den Haushaltsgesetzgeber notwendig. Erst dann ist nachvollziehbar, in welchem Umfang der Stiftung im jeweiligen Haushaltsjahr Mittel zur Verfügung stehen.

6 Organisation

Die Stiftung mit ihrem Aufbau als Förderstiftung sowie ihren Tätigkeiten und Arbeitsabläufen blieb über viele Jahrzehnte nahezu unverändert. Sie wurden nie hinterfragt oder überprüft. Die Stiftung hat die ihr übertragenen Aufgaben auch immer engagiert und verlässlich erfüllt.

Ihre Ausrichtung als Förderstiftung entspricht den Rahmenbedingungen bei ihrer Gründung. Mit der Organisationsstruktur, die vorrangig auf eine Fördertätigkeit abstellt, setzt die Stiftung ihre

Ressourcen fast ausschließlich für Verwaltungsaufgaben, aber kaum für die Umsetzung von Projekten ein. Eigene Projekte realisiert die Stiftung bisher mit Mitteln der Privatlotterie Glücksspirale und den Zuwendungen aus dem Landeshaushalt u. a. in den Bereichen Veröffentlichung, Fortbildung und Öffentlichkeitsarbeit.

Mit dem massiven Anstieg der Ersatzzahlungen, Entwicklungen im Naturschutz-, Umwelt- und Zuwendungsrecht sowie geänderten Verwaltungsabläufen haben sich die Eckpunkte für die Arbeit der Stiftung jedoch grundlegend geändert. Hinzu kommt, dass die Anforderungen an zu fördernde Naturschutzprojekte zunehmend steigen und der Erwerb naturschutzrelevanter Flächen immer schwieriger wird.

In den obigen Ausführungen des Rechnungshofs zu den Ersatzzahlungen, den Förderprojekten der Privatlotterie Glücksspirale und auch der Haushalts- und Wirtschaftsführung wurde bereits deutlich, dass vom skizzierten sich wandelnden Umfeld alle Tätigkeitsbereiche der Stiftung betroffen sind.

Vielfach sind dringend notwendige Weiterentwicklungen und Veränderungen gegenwärtig gar nicht machbar, weil geltende Regelungen und der Aufbau der Stiftung keine Flexibilität zulassen. Darüber hinaus ist ein selbstständiges Agieren in der derzeitigen Organisationsstruktur kaum möglich. Die Stiftung ist mit ihren gesamten Tätigkeiten auf die Unterstützung des Ministeriums und der Naturschutzverwaltung angewiesen.

Es sind deshalb organisatorische und strukturelle Veränderungen erforderlich, damit eine zeitgemäße Stiftungsarbeit möglich wird.

Der Rechnungshof hat ausgehend von der Ist-Situation der Stiftung eine Reihe von Empfehlungen für den neuen Aufbau und die künftige Ausrichtung der Stiftung formuliert. Damit soll die Arbeit der Stiftung für den amtlichen und den ehrenamtlichen Naturschutz im Land deutlich gestärkt werden.

6.1 Prüfungsergebnisse

6.1.1 Der Geschäftsführer hat aufgrund seiner Doppelfunktion einen eingeschränkten Handlungsspielraum

Die Fachaufsicht über die Stiftung liegt beim Stiftungsrat.⁹¹ Den Vorsitz des Stiftungsrats hat seit Mai 2016 der Minister für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft bzw. die von ihm bestimmte Vertretung - in der Regel der Staatssekretär.

Die Rechtsaufsicht nimmt seit Mai 2016 das Haushaltsreferat des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft wahr.⁹² Sie überwacht, dass die Verwaltung der Stiftung die Gesetze,

⁹¹ § 7 Absatz 2 der Satzung der Stiftung.

⁹² Geschäftsverteilungsplan des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft, Stand November 2017, Abteilung 1, Referat 13, Ziffer 22 sowie Schreiben des Ministeriums für ländlichen Raum und Verbraucherschutz vom 24.02.2016 bzw. des Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft vom 19.04.2017 an die Stiftung u. a. zur Genehmigung des Haushalts und der Genehmigung der Entlastung der Geschäftsführung.

den Stiftungsakt und die Stiftungssatzung beachtet.⁹³ Das Haushaltsreferat übt nach Auskunft des Ministeriums die Rechtsaufsicht über die Stiftung ohne förmliche Regelung unabhängig aus.

Der Geschäftsführer der Stiftung ist gleichzeitig Referatsleiter im Ministerium und als Bediensteter des Ministeriums von der Ministerin/dem Minister weisungsabhängig. Insoweit kann eine Interessenkollision nicht ausgeschlossen werden.⁹⁴

Der Geschäftsführer kann aufgrund seiner Funktion als Referatsleiter nur Teile seiner Arbeitszeit für Angelegenheiten der Stiftung einsetzen. Er hat nur einen eingeschränkten Handlungsspielraum, die Stiftung mit ihrer Organisation und ihren Aufgaben weiterzuentwickeln, um beispielsweise auf den massiven Anstieg der Ersatzzahlungen zu reagieren.

6.1.2 Die Steuerungsmöglichkeiten des Stiftungsrats sind eingeschränkt

Der Stiftungsrat beschließt über grundlegende Fragen der Stiftungstätigkeit und damit die Ausrichtung der Aufgabenwahrnehmung. Er sollte eine angemessene Größe haben und so zusammengesetzt sein, dass er seine Aufgaben als Steuerungs- und Kontrollorgan wahrnehmen kann.⁹⁵

Dem Stiftungsrat gehören derzeit neben dem für Naturschutz zuständigen Minister als Vorsitzenden 42 Mitglieder an. Davon sind 30 Personen gleichzeitig Mitglied des Landesbeirats für Natur und Umweltschutz, 12 sind Vertreter der Landesverwaltung.

Öffentlich-rechtliche Stiftungen mit vergleichbarem Stiftungszweck und Aufgaben in Bayern, Brandenburg und Rheinland-Pfalz haben mit 8 bis 13 Mitgliedern einen deutlich kleineren Stiftungsrat. Die Stiftungsräte setzen sich dort aus Mitgliedern des Landtags sowie Vertretern der Landesregierung bzw. Landesverwaltung und unterschiedlicher gesellschaftlicher Bereiche zusammen.

In Bayern und Brandenburg sind einzelne Mitglieder des Naturschutzbeirates des Landes in den Stiftungsräten vertreten, jedoch nicht wie in Baden-Württemberg der gesamte Landesbeirat. In Rheinland-Pfalz gehören Mitglieder des Beirats für Naturschutz nicht dem Stiftungsrat an.

Die Anzahl der sonstigen Mitglieder des Stiftungsrats ist gegenüber den Vertretern der Landesregierung bzw. Landesverwaltung und des Landtags in Baden-Württemberg überdurchschnittlich hoch.

Auf der Homepage der Stiftung gibt es zum Stiftungsrat lediglich allgemeine Informationen. Die einzelnen Mitglieder des Stiftungsrates werden anders als bei anderen Stiftungen nicht benannt oder vorgestellt.

⁹³ § 20 Absatz und Absatz 5, § 3 Absatz 3 Stiftungsgesetz für Baden-Württemberg, § 16 der Satzung der Stiftung.

⁹⁴ Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Leitsätze der externen Finanzkontrolle 13/04 öffentlich-rechtliche Stiftungen.

⁹⁵ Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Leitsätze der externen Finanzkontrolle 13/04 öffentlich-rechtliche Stiftungen.

Tabelle 17: Zusammensetzung des Stiftungsrats der Stiftung Naturschutzfonds sowie vergleichbarer Stiftungen in Bayern, Brandenburg und Rheinland-Pfalz

Stiftung Naturschutzfonds Baden-Württemberg	Bayrischer Naturschutzfonds	Stiftung Naturschutzfonds Brandenburg	Stiftung Natur und Umwelt Rheinland-Pfalz
Vorsitz: für Naturschutz zuständige Ministerin/Minister oder Vertretung	Vorsitz: Ministerin/Minister des Bayrischen Staatsminis- teriums für Umwelt und Verbraucherschutz oder Beauftragte	Vorsitz: für Naturschutz zuständiges Mitglied der Landesregierung oder Vertretung	Vorsitz: für Umwelt zuständige Ministerin/Minister Vertretung: Staatssekretär/in
42 weitere Mitglieder: 12 Vertreter des Landes 4 Landtagsmitglieder 26 Sonstige	9 weitere Mitglieder: 3 Vertreter des Landes 1 Landtagsmitglied 5 Sonstige	8 weitere Mitglieder: 4 Vertreter des Landes 1 Landtagsmitglied 3 Sonstige	13 weitere Mitglieder: 5 Landtagsmitglieder 8 Sonstige

Der Stiftungsrat kann Ausschüsse zur Vorbereitung seiner Entscheidungen und für bestimmte Angelegenheiten mit eigener Entscheidungsbefugnis einsetzen. Beispielsweise hat die Stiftung für die Vergabe des Landesnaturschutzpreises einen vorschlagsberechtigten Ausschuss aus 6 Mitgliedern des Stiftungsrats eingesetzt.⁹⁶

Der Stiftungsrat beschloss 1996 ferner, dass der Fachausschuss für Naturschutzfragen⁹⁷ als selbstständiger Unterausschuss des Landesbeirats den Stiftungshaushalt vorbereiten und vorberaten soll.⁹⁸ Der Fachausschuss ist kein Gremium der Stiftung.

Die Verlagerung der genannten Aufgaben auf Ausschüsse ist nicht zuletzt der Größe des Stiftungsrats geschuldet.

So fragte ein Mitglied des Stiftungsrats in der Sitzung am 19.12.2016 zu dem Tagesordnungspunkt „Verleihung des Landesnaturschutzpreises 2016“, ob der Stiftungsrat Einblick in alle eingegangenen Bewerbungen erhalten könne. Der Geschäftsführer erläuterte, dass in dem vom Stiftungsrat gebildeten Vorschlagsausschuss sechs Fachleute vertreten seien, die auf der Grundlage einer von der Geschäftsstelle erarbeiteten Entscheidungsgrundlage ihr Votum abgeben. Dieses Gremium sei gebildet worden, weil es schwierig sei, alle eingegangenen Bewerbungen im Stiftungsrat abzuwägen.

6.1.3 Die Entscheidung über alle Förderanträge ist dem Stiftungsrat vorbehalten

Zu den Aufgaben der Geschäftsführung gehören insbesondere die „Geschäfte der laufenden Verwaltung“.⁹⁹ In der Satzung der Stiftung ist allerdings nicht bestimmt, was als „Geschäft der lau-

⁹⁶ Der Ausschuss setzt sich zusammen aus einem Vertreter des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft (Vorsitz), des Ministeriums für ländlichen Raum und Verbraucherschutz, der Regierungspräsidien, des Landesnaturschutzverbandes, des Bauernverbandes und der ökologischen Wissenschaften - Statut über die Verleihung des Naturschutzpreises Baden-Württemberg vom 18.07.2016.

⁹⁷ § 8 Absatz 6 der Satzung der Stiftung.

⁹⁸ Niederschrift über die Sitzung des Stiftungsrates am 15.12.2011.

⁹⁹ § 11 Absatz 2 Ziffer 1 der Satzung der Stiftung.

fenden Verwaltung“ anzusehen ist.¹⁰⁰ Eine Geschäftsordnung, die dies regelt, hat sich der Stiftungsrat nicht gegeben.

Eine der Haupttätigkeiten der Geschäftsstelle ist die Abwicklung der Förderanträge. Die Entscheidung, welche Anträge bewilligt werden, trifft allein der Stiftungsrat im Zuge der Haushaltsplanaufstellung.¹⁰¹ Bei der Entscheidung über die Förderanträge handelt es sich um eine wiederkehrende routinemäßig zu erledigende Angelegenheit der Stiftung.

Die Bedeutung der Entscheidung hängt wesentlich von der Fördersumme ab. Auch die Art der Projekte ist ein Anhaltspunkt dafür, ob es sich um eine Routineangelegenheit handelt. Bestimmte Projekte (z. B. Großprojekte) haben eine weitreichendere Wirkung als regelmäßig wiederkehrende Projekte (z. B. Erstpflegemaßnahmen).

In jedem Fall handelt es sich nicht bei allen Förderanträgen um außergewöhnliche Maßnahmen, die die Stellung und Tätigkeit der Stiftung erheblich beeinflussen können.

Eine Regelung, dass der Geschäftsführer über Förderanträge bis zu einer bestimmten Fördersumme als Geschäft der laufenden Verwaltung entscheiden kann, gibt es nicht. Der Geschäftsführer kann nicht rasch und flexibel über routinemäßige Förderanträge bis zu einer bestimmten Fördersumme entscheiden.

Nur beim Nichtzustandekommen von Projekten wird die Geschäftsführung durch den Haushaltsplan ermächtigt, Projekte aus der Ersatzliste zu fördern. Sie kann dann Maßnahmen bis zum Höchstbetrag von 150.000 Euro, bei Einzelprojekten über 38.000 Euro mit Zustimmung des Vorsitzenden des Stiftungsrats, fördern. Weitergehende Abweichungen bedürfen der Zustimmung des Stiftungsrats.¹⁰²

Bei den Stiftungen in Bayern, Brandenburg und Rheinland-Pfalz entscheidet der Stiftungsrat bzw. Vorstand über Förderanträge, die eine festgelegte Fördersumme überschreiten. Über die übrigen, nicht dem Stiftungsrat vorbehaltenen Förderanträge, entscheidet die Geschäftsführung.

¹⁰⁰ Der Begriff „Geschäft der laufenden Verwaltung“ entstammt dem Kommunalrecht. Dort sind Geschäfte der laufenden Verwaltung die in kürzeren Zeitabständen und mit gewisser Stetigkeit wiederkehrenden, routinemäßig zu erledigenden, nach außen wirkenden Verwaltungsangelegenheiten, die ... von weniger erheblicher Bedeutung sind und keine weittragende kommunalpolitische Wirkung entfalten. Siehe DVP 2/09 „Die Geschäfte der laufenden Verwaltung in den Gemeinden“.

¹⁰¹ § 7 Absatz 3 Ziffer 3 der Satzung der Stiftung.

¹⁰² Haushaltspläne der Stiftung 2010 bis 2017, §§ 5 und 6.

Tabelle 18: Zuständigkeit des Stiftungsrats der Stiftung Naturschutzfonds sowie vergleichbarer Stiftungen in Bayern, Brandenburg und Rheinland-Pfalz bei Entscheidungen über Förderanträge

	Zuständigkeit des Stiftungsrates für die Entscheidung über Förderanträge
Stiftung Naturschutzfonds Baden-Württemberg	Alle Förderanträge
Bayrischer Naturschutzfonds ¹⁰³	Anträge mit einer Fördersumme über 50.000 Euro bei: <ul style="list-style-type: none"> • Grunderwerbs- und Pachtmaßnahmen, • kombinierten Naturschutzprojekten auf der Grundlage von Förderprogrammen außerbayrischer Rechtsträger. Anträge mit einer Fördersumme über 25.000 Euro bei: <ul style="list-style-type: none"> • landschaftspflegerischen, biotoplenkenden/-neuschaffenden Maßnahmen, • anwendungsorientierter Naturschutzforschung, • Fachplanungen und Fachkonzepte, • Projekten zum Aufbau dauerhaft umweltgerechter Nutzungen in Naturschutzschwerpunktgebieten, • sonstigen Vorhaben (z. B. Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit), • kombinierten Naturschutzgroßprojekten mit engem Bezug zu anderen öffentlichen und wirtschaftlichen Handlungsfeldern wie Land- und Forstwirtschaft. Sämtliche Anträge bei <ul style="list-style-type: none"> • Gebietsbetreuung und Projektmanagement, • kombinierten Naturschutzgroßprojekten des Bayrischen Naturschutzfonds.
Stiftung Naturschutzfonds Brandenburg ¹⁰⁴	Anträge mit einer Fördersumme über 25.000 Euro.
Stiftung Natur und Umwelt Rheinland-Pfalz ¹⁰⁵	Anträge mit einer Fördersumme über 5.000 Euro (ohne Ersatzzahlungen).

6.1.4 Unvollständige und fehlende Informationen zur Aufgabenzuordnung und Tätigkeitsbewertung in der Geschäftsstelle

Von den im Haushaltsplan 2017 der Stiftung ausgewiesenen 6,5 Stellen der Geschäftsstelle sind derzeit 4,5 Stellen mit sieben Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern besetzt (drei Referenten/Referentinnen und vier Sachbearbeiter/-innen).¹⁰⁶ Zwei weitere Stellen sollen bis zum Herbst 2017 besetzt sein.¹⁰⁷

Zuständigkeiten und Aufgabenverteilung sind für Interessierte auf der Homepage der Stiftung nicht auf Anhieb zu finden. Genannt sind beispielsweise die Referenten bzw. Referentinnen als Ansprechpartner für den allgemeinen Stiftungshaushalt und die Sachbearbeiter bzw. Sachbearbeiterinnen für die Ersatzzahlungen.

¹⁰³ Förderrichtlinien des Bayrischen Naturschutzfonds.

¹⁰⁴ Homepage der Stiftung Naturschutzfonds Brandenburg: Fördermanagement/Förderhinweise.

¹⁰⁵ Geschäftsordnung des Vorstands der Stiftung Natur und Umwelt Rheinland-Pfalz.

¹⁰⁶ Stand: Juli 2017.

¹⁰⁷ Protokoll der gemeinsamen Sitzung des Landesbeirates für Natur- und Umweltschutz und des Stiftungsrates über die Sitzung am 18.07.2016, TOP II.5.2 Personalaufstockung bei der Stiftung.

Lediglich in der ebenfalls auf der Homepage veröffentlichten Präsentation zur Informationsveranstaltung „Ausschreibung 2017“ sind die Zuständigkeiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter genauer definiert. Für einige Aufgabenbereiche (Haushalt, Rechnungswesen, Öffentlichkeitsarbeit) sind jedoch keine Ansprechpartner benannt.

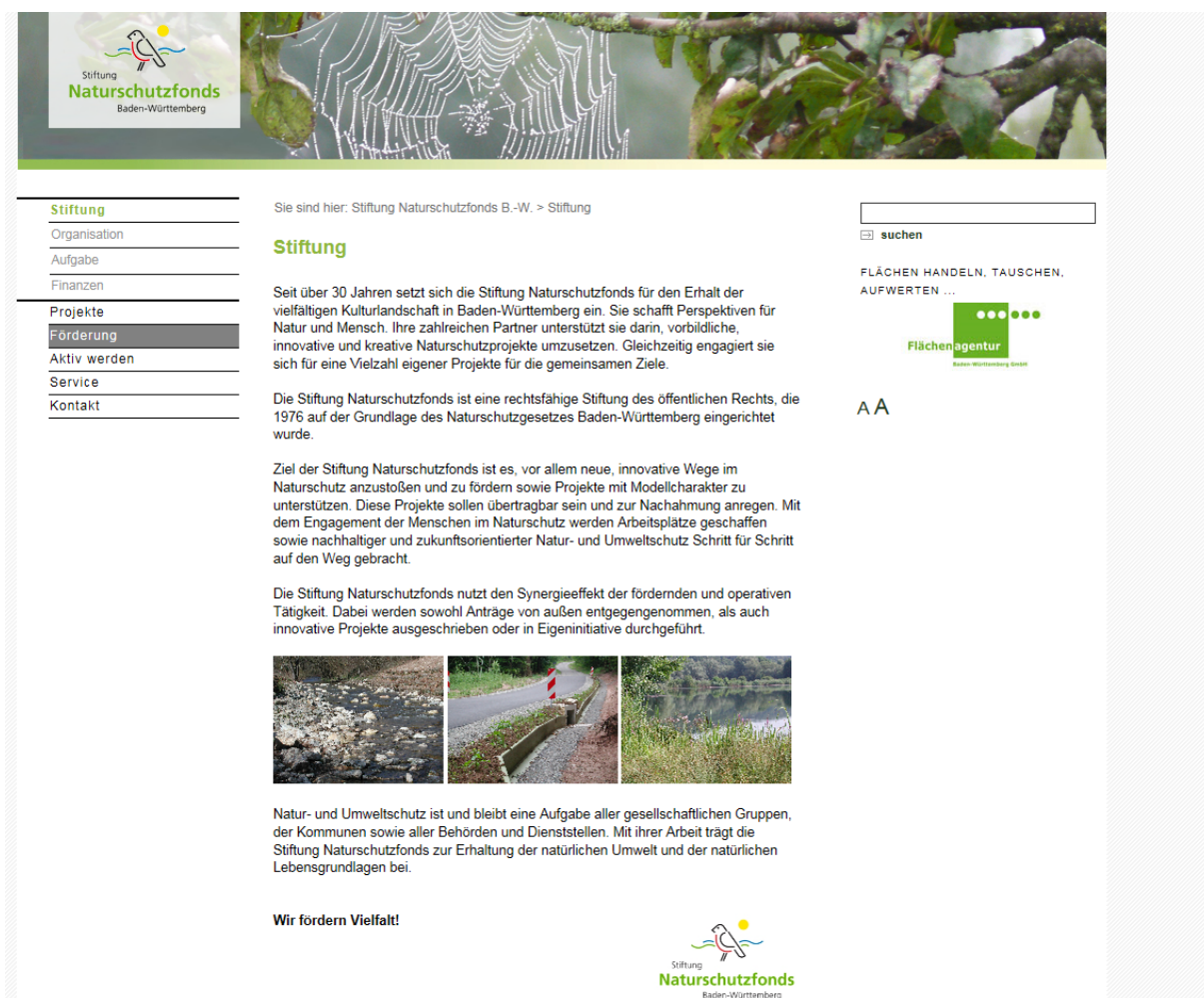
6.1.5 Die Öffentlichkeitsarbeit ist ausbaufähig

Die Stiftung hat seit Beginn ihrer Fördertätigkeit 1978 weit über 3.100 Projekte mit über 83 Mio. Euro gefördert.¹⁰⁸ In der Öffentlichkeit präsentiert sich die Stiftung mit ihrer Tätigkeit und den Förderprojekten nur wenig. Eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit wurde bisher nicht aufgebaut.

Die Darstellung in der Öffentlichkeit erfolgt im Wesentlichen über den Internetauftritt sowie die Symposien der Stiftung, bei denen u. a. Ergebnisse aus geförderten Vorhaben vorgestellt werden.

Der aktuelle Internetauftritt der Stiftung ist auf verwaltungsmäßige Informationen begrenzt. Einen Überblick zur Bandbreite der Stiftungsarbeiten bietet er nicht.

Abbildung 3: Homepage der Stiftung - Auszug



¹⁰⁸ Naturschutzstrategie Baden-Württemberg 2020, Kapitel III.2 Natur - ein Sachstandsbericht.

Weitere Möglichkeiten für die Präsentation in der Öffentlichkeit wie die Herausgabe eines Flyers, Newsletters oder Jahresberichts, der ausgewählte Förderprojekte und zusätzliche Informationen wie beispielsweise einen Finanzbericht enthält, nutzt die Stiftung bislang nicht.

6.2 Empfehlungen

6.2.1 Die Organisationsstruktur der Stiftung sollte neu ausgerichtet werden

Für die bisher überwiegend als Förderstiftung tätige Stiftung sollte eine neue Organisationsstruktur entwickelt werden.

Zur Verwendung der Ersatzzahlungen sollte die Stiftung künftig stiftungseigene Projekte entwickeln und initiieren. Für die Umsetzung stiftungseigener Projekte empfiehlt der Rechnungshof eine Kooperation mit geeigneten staatlichen, kommunalen oder privaten Projektpartnern. Darüber hinaus sollte die Organisationsstruktur der Stiftung ermöglichen, rasch über Förderanträge entscheiden zu können.

Um Interessenskollisionen zu vermeiden, empfiehlt der Rechnungshof weiter, die bisher mündliche Regelung zur Wahrnehmung der Rechtsaufsicht in der Abteilung 1 des Ministeriums im Geschäftsverteilungsplan förmlich zu regeln. Das bisherige Verwaltungshandeln wird dadurch transparent und rechtssicher. Dabei ist darauf zu achten, dass nicht nur der Minister, sondern auch dessen Stellvertreter als Vorsitzende des Stiftungsrats keine Rechtsaufsicht ausüben können.

Außerdem sollte vom Stiftungsrat ein hauptamtlicher Geschäftsführer bzw. eine hauptamtliche Geschäftsführerin bestellt werden, der bzw. die ausschließlich für die Stiftung tätig ist. Nur ein hauptamtlicher Geschäftsführer bzw. Geschäftsführerin hat die erforderlichen zeitlichen Ressourcen, um die Stiftung konzeptionell weiter zu entwickeln, sodass sie den steigenden Anforderungen sowie sich ändernden Rahmenbedingungen gerecht werden kann. Eine hauptamtliche Geschäftsführung kann entweder unmittelbar bei der Stiftung angestellt oder wie bei der Stiftung Bayrischer Naturschutzfonds Bediensteter des Ministeriums sein und für die Tätigkeit als Geschäftsführer bzw. Geschäftsführerin zur Stiftung abgeordnet werden.

Im Zuge einer Neuausrichtung der Organisation sollte auch die Geschäftsstelle der Stiftung weiterentwickelt werden. Mit einer verstärkten Ausrichtung der Stiftung auf die Entwicklung, Planung und Umsetzung von stiftungseigenen Projekten wird die Projektleitung einen Aufgabenschwerpunkt darstellen. Aufgabenverteilung, Zuständigkeiten und Organisation innerhalb der Geschäftsstelle sollten transparent dargestellt werden.

6.2.2 Für neue Stellen im Zuge der Neuausrichtung der Organisation der Stiftung dürfen dem Land keine zusätzlichen Kosten entstehen

Für eine hauptamtliche Geschäftsführung und gegebenenfalls auch für Aufgaben der Geschäftsstelle können im Zuge der Neuausrichtung der Stiftung zusätzliche Stellen erforderlich werden. Diese Stellen sind entweder aus Projektmitteln zu finanzieren oder alternativ aus den mehr als 200 Stellen zu bestreiten, die im Staatshaushaltsplan 2018/2019 der Umweltverwaltung zuwachsen. Dem Land dürfen darüber hinaus keine zusätzlichen Kosten entstehen.

6.2.3 Größe und Zusammensetzung des Stiftungsrats sollten überdacht werden

Der Stiftungsrat ist das Steuerungs- und Kontrollorgan der Stiftung. Die Mitglieder des Stiftungsrats werden von der obersten Naturschutzbehörde berufen. Die Größe und Zusammensetzung des aus 42 Mitgliedern bestehenden Stiftungsrats sollten überdacht werden.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Anzahl der Mitglieder des Stiftungsrats deutlich zu reduzieren. Größe und Zusammensetzung des Stiftungsrats müssen gewährleisten, dass dieser aufgabenbezogen arbeiten und bei Bedarf flexibel reagieren kann.

Um Entscheidungsprozesse zu beschleunigen, kann der Stiftungsrat Beratungsgremien zur Vorbereitung oder Entwicklung von Beschlussempfehlungen zu einzelnen definierten Aufgaben bilden. Dies sollte in die Satzung der Stiftung aufgenommen werden. Über die Beratungsgremien können die Stiftungsratsmitgliedern sich verstärkt in die naturschutzfachlichen Belange der Stiftung einbringen. Auf diese Weise ist gewährleistet, dass auch ein Stiftungsrat mit deutlich weniger Mitgliedern als bisher die Steuerung und Kontrolle der Stiftung fachkundig und effizient wahrnehmen kann.

Bei der Zusammensetzung des Stiftungsrats ist darauf zu achten, dass die Anzahl der sonstigen Mitglieder die Anzahl der Vertreter des Landes nicht übersteigt. Weiterhin sollten die sonstigen Mitglieder Bereiche vertreten, die einen unmittelbaren Bezug zu den Naturschutz- und Umweltaufgaben der Stiftung haben.

Anhaltspunkt für eine angemessene und praktikable Größe des Stiftungsrats bieten die Stiftungsräte der vergleichbaren Stiftungen in Brandenburg, Bayern und Rheinland-Pfalz. Eine schrittweise Anpassung ist aus Sicht des Rechnungshofs denkbar.

6.2.4 Regelmäßig wiederkehrende Aufgaben der Verwaltung sollten definiert werden

Die Aufgabenverteilung zwischen dem Stiftungsrat und der Geschäftsführung sollte gewährleisten, dass Entscheidungen der Stiftung flexibel und zügig erfolgen können. Der Stiftungsrat verwaltet den Naturschutzfonds und der Geschäftsführer leitet die Geschäfte.

Routinemäßig anfallende Aufgaben sollten als „Geschäfte der laufenden Verwaltung“ dem Geschäftsführer übertragen werden. Dies gilt in erster Linie für die Abwicklung der Förderanträge als eine der Haupttätigkeiten der Stiftung.

Der Rechnungshof hält im Zuge der Neuausrichtung der Organisation der Stiftung eine Regelung für erforderlich, wonach der Geschäftsführer über Förderanträge bis zu einer festzulegenden Fördersumme als Geschäft der laufenden Verwaltung entscheiden kann. Wie bereits bei den Empfehlungen zu den Förderverfahren ausgeführt, empfiehlt der Rechnungshof eine Entscheidungsbefugnis des Geschäftsführers je Einzelfall bis zu einer Fördersumme von 50.000 Euro.

Die dem Geschäftsführer als „Geschäfte der laufenden Verwaltung“ zu übertragenden Aufgaben sollten in der Satzung der Stiftung oder in einer vom Stiftungsrat zu beschließenden Geschäftsordnung definiert werden. Darüber hinaus können in einer Geschäftsordnung weitergehende Regelungen beispielsweise über die Information des Stiftungsrats durch den Geschäftsführer zu den bewilligten Förderprojekten aufgenommen werden.

6.2.5 Die Öffentlichkeitsarbeit sollte konzeptionell und inhaltlich umgestellt werden

Die Stiftung fördert eine Vielzahl interessanter und guter Projekte, die die Träger mit erheblichem Engagement umsetzen.

Aktuell werden von der großen Zahl der Förderprojekte auf der Homepage der Stiftung nur zwölf vorgestellt. Die Aktualisierung erfolgte bisher unregelmäßig. Die vorgestellten stiftungseigenen Projekte wurden teilweise bereits vor einigen Jahren abgeschlossen.

Aus der Beschreibung der Förderprojekte ergibt sich nicht, aus welchen Finanzmitteln der Stiftung die Projekte gefördert wurden. Die Öffentlichkeit interessiert beispielsweise, für welche Projekte Ersatzzahlungen eingesetzt werden. Für Projektträger, die ein Projekt planen, sind Informationen über abgeschlossene Projekte und deren Ergebnisse wertvoll und nützlich. Sie könnten so Anregungen für ihr Projekt erhalten und von bereits vorhandenen Erfahrungen profitieren.

Eine Jahresübersicht der geförderten und eigenen Projekte der Stiftung oder eine Dokumentation ausgewählter Projekte aus Vorjahren gibt es auf der Homepage nicht.

Die Stiftung sollte sich mit ihrer Tätigkeit zukünftig stärker in der Öffentlichkeit präsentieren. Dafür sollte die Öffentlichkeitsarbeit neu konzipiert und umgestellt werden. Vor allem der Internetauftritt der Stiftung sollte neu gestaltet werden.

Auf der Homepage sollten aktuelle Förderprojekte der Stiftung vorgestellt werden. Neben der Beschreibung der Förderprojekte sollte ein besonderes Gewicht auf eine anschauliche Präsentation mit Fotos und Bildern gelegt werden. Die Darstellung sollte regelmäßig aktualisiert werden, um möglichst viele Projekte vorzustellen und Anreize für eine regelmäßige Nutzung der Homepage zu schaffen.

Informationen zum Förderverfahren sollten für Interessierte einfach und schnell zu finden sein. Ansprechpartner und Zuständigkeiten in der Geschäftsstelle sollten dargestellt werden. Weiterhin sollten auf der Homepage Informationen über den Stiftungsrat und insbesondere die einzelnen Mitglieder des Stiftungsrats veröffentlicht werden.

Darüber hinaus sollten weitere Möglichkeiten für eine Präsentation der Stiftung in der Öffentlichkeit wie z. B. die Herausgabe eines Flyers, Newsletters oder Jahresberichts untersucht und gegebenenfalls umgesetzt werden.

Dem Rechnungshof ist bewusst, dass eine entsprechende Neukonzeption der Öffentlichkeitsarbeit kosten- und zeitaufwendig ist. Angesichts der Bedeutung der Stiftung für den Natur- und Umweltschutz im Land hält der Rechnungshof den dafür erforderlichen Aufwand für angemessen und notwendig.

7 Stellungnahme der Stiftung Naturschutzfonds

Die Stiftung Naturschutzfonds begrüßt die Anregungen des Rechnungshofs und wird insbesondere die Empfehlungen für eine größere Flexibilisierung und straffere Förderverfahren soweit möglich aufgreifen und umsetzen.

Im Einzelnen äußert sich die Stiftung in Abstimmung mit dem Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft wie folgt:

7.1 Verwendung der zweckgebundenen Ersatzzahlungen

Die Stiftung führt aus, dass sie bei der Umsetzung von Projekten mit Ersatzzahlungen durch die rechtlichen Vorgaben im Bundesnaturschutzgesetz sowie die Ausführungen im Koalitionsvertrag an die entsprechenden Rahmenbedingungen - Verwendung der Ersatzzahlungen im betroffenen Naturraum bzw. in räumlicher Nähe zum Eingriff - gebunden ist.

Der Stiftung sei aus fachlichen Gründen auch vorgegeben, eingehende Ersatzzahlungen zusammenzuführen, um damit verstärkt größere Projekte zu realisieren und einen komprimierten Einsatz der Ersatzzahlungen zu ermöglichen.

Für die Umsetzung der Stiftungsprojekte sowohl im allgemeinen Stiftungshaushalt als auch bei den Ersatzzahlungen komme der staatlichen Naturschutzverwaltung seit jeher eine herausragende Bedeutung zu. Sie garantiere fachliche Kompetenz in der Fläche und eine optimale Einbindung insbesondere der Ersatzzahlungen in die naturschutzfachlichen Zielsetzungen. Die staatliche Naturschutzverwaltung habe bei der Steuerung und Umsetzung der Naturschutzstrategie des Landes eine zentrale Funktion. Mit den Mitteln der Stiftung könnten die Ziele der Naturschutzstrategie unterstützt werden. Auch seien gute Ortskenntnisse unverzichtbar.

Die Stiftung sieht in der Empfehlung, in größerem Umfang eigene Naturschutzgroßprojekte umzusetzen, keine nennenswerten Vorteile. Die Naturschutzbehörden müssten auch weiterhin eng einbezogen werden. Eine Beschleunigung im Verfahren könne die Stiftung daher nicht erkennen.

Im Übrigen habe die Stiftung in den vergangenen Jahren bereits verschiedentlich Korrekturen im Verfahren vollzogen, um die Abwicklung von Ersatzzahlungen zu beschleunigen. Aus den genannten Erwägungen beabsichtige die Stiftung, bei der Verwendung der Ersatzzahlungen weitgehend das bisherige Verfahren beizubehalten.

7.2 Abwicklung der Förderverfahren

Die Stiftung teilt mit, sie könne den Empfehlungen überwiegend folgen bzw. prüfe die Möglichkeit einer raschen Umsetzung. Lediglich bei der Förderung von Projekten mit langer Laufzeit teile sie die Einschätzungen des Rechnungshofs nicht, da es sich nach ihrer Auffassung nicht um eine institutionelle Förderung handle.

Um die vom Rechnungshof empfohlene Straffung des Förderverfahrens zu erreichen, seien grundlegende organisatorische sowie verfahrensmäßige Änderungen erforderlich. Diese bedürften noch einer eingehenden Prüfung bzw. Abwägung, die rasch erfolgen solle.

7.3 Haushalts- und Wirtschaftsführung

Die Stiftung stellt in Aussicht, dass sie die Empfehlungen des Rechnungshofs weitgehend umsetzen werde. Teilweise sei dies bereits in die Wege geleitet bzw. erfolgt.

Zu der Empfehlung, eine projektbezogene Kosten- und Leistungsrechnung aufzubauen, teilt die Stiftung mit, dass sie das bisherige Verfahren beibehalten werde. Ausschlaggebend dafür seien die kleine Stiftungsgröße, geringe Verwaltungskosten, eine überschaubare Anzahl von eigenen Projekten und der geringe Steuerungsbedarf für diese Projekte.

7.4 Organisation

Die Stiftung steht den Empfehlungen zur Neustrukturierung der Stiftung und zur Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit offen gegenüber. Insbesondere veränderte Rahmenbedingungen sprechen für eine hauptamtliche Besetzung der Geschäftsführung. Außerdem solle der Geschäftsführung für Zuwendungen bis 50.000 Euro die Entscheidungsbefugnis eingeräumt werden.

Der Stiftungsrat werde bislang von einer umfassenden gesellschaftlichen Basis getragen und damit die Fördertätigkeit der Stiftung auf einen breiten Konsens gestellt. Die vom Rechnungshof vorgeschlagene Neuorganisation des Stiftungsrates bedürfe einer eingehenden Prüfung auch im Hinblick auf die Größe entsprechender Gremien in anderen Landesnaturschutzstiftungen. Diese solle rasch erfolgen.

8 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass fallweise von der Verwendung der Ersatzzahlungen in räumlicher Nähe zum Eingriff abgesehen werden sollte. Vielmehr lässt das Naturschutzgesetz zu, Ersatzzahlungen im betroffenen Naturraum für größere Projekte einzusetzen. Es ist nicht vertretbar, dass mit großen Ersatzzahlungen vorrangig kleinräumige Projekte von lokaler Bedeutung realisiert werden, nur um die Eingriffsnähe zu gewährleisten.

Große Ersatzzahlungen sollten im Interesse des Naturschutzes und zum Wohle des Landes für überregionale Naturschutzgroßprojekte verwendet werden. Vor allem dann, wenn mehrere Naturräume betroffen sind, sollten entsprechende Projekte von der Stiftung angestoßen werden. Der Rechnungshof empfiehlt keineswegs, dass die Stiftung selbst als Maßnahmenträgerin auftritt.

Der Rechnungshof ist überzeugt, dass die neu aufgestellte Stiftung Naturschutzfonds ihre bisher gute Arbeit fortsetzen und einen wichtigen Beitrag für großräumige, vernetzte Naturschutzprojekte im Land leisten kann.

gez. Ria Taxis

gez. Armin-Hagen Berberich