



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

über die Prüfung

Maßnahmen zum Schutz der Großraubtiere Wolf, Luchs und Bär

Teil 1: Allgemeine Feststellungen

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: II 1 - 2019 - 0044 (I)

10. August 2022

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Prüfungsgegenstand und -anlass	7
2	Schutz von Großraubtieren	7
2.1	Internationale und nationale Verpflichtungen	7
2.2	Schutzstatus von Wolf, Luchs und Braunbär	11
3	Aktenführung im BMUV	12
3.1	Prüfungsfeststellungen	12
3.2	Würdigung und Empfehlung	13
3.3	Stellungnahme des BMUV	14
3.4	Abschließende Bewertung	14
4	Großraubtiere und Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt	15
4.1	Prüfungsfeststellungen	15
4.2	Würdigungen und Empfehlungen	17
4.3	Stellungnahme des BMUV	18
4.4	Abschließende Bewertung	19
5	Management und Monitoring	20
5.1	Sachverhalt	20
5.2	Würdigungen und Empfehlungen	23
5.3	Stellungnahme des BMUV	24
5.4	Abschließende Bewertung	26
6	Wirksamkeit von Einzelmaßnahmen zum Schutz von Großraubtieren	26
6.1	Forschungs- und Entwicklungsvorhaben	27

6.2	Projekte der Verbändeförderung	29
6.3	Zusammenfassende Würdigungen und Empfehlungen	29
6.4	Stellungnahme des BMUV	30
6.5	Abschließende Bewertung	31
7	Unterstützung des BMUV und des BfN durch ein externes Institut	32
7.1	Prüfungsfeststellungen	32
7.2	Würdigungen und Empfehlungen	35
7.3	Stellungnahme des BMUV	36
7.4	Abschließende Bewertung	37

Anlage

Übersicht zu Maßnahmen und Projekten zum Schutz von Großraubtieren (Stand 31. Januar 2020)

Abkürzungsverzeichnis

A

AA-UFO-PLAN *Arbeitsanweisung zum Umweltforschungsplan des BMU (UFO-PLAN)*

ABFE-BMU *Allgemeine Bedingungen für Forschungs- und Entwicklungsverträge des BMU*

B

Berner Konvention *Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume*

BfN *Bundesamt für Naturschutz*

BHO *Bundeshaushaltsordnung*

Biodiversitätskonvention *Übereinkommen über die biologische Vielfalt*

BMUV *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz*

BNatSchG *Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz)*

D

DBBW *Dokumentations- und Beratungsstelle des Bundes zum Thema Wolf*

E

EU *Europäische Union*

F

FFH-Richtlinie *Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie)*

FuE-Vorhaben *Forschungs- und Entwicklungsvorhaben*

S

SMART *Spezifisch, messbar, akzeptiert, realistisch, terminiert*

U

UBA *Umweltbundesamt*

UNCED *Vereinte Nationen für Umwelt und Entwicklung*

V

VOL/A *Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Teil A: Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen*

VV-BHO *Allgemeine Verwaltungsvorschrift(en) zur Bundeshaushaltsordnung*

0 Zusammenfassung

Deutschland hat sich international und national zur Erhaltung bestimmter wildlebender Tier- und Pflanzenarten sowie deren Lebensräume verpflichtet. Der Bundesrechnungshof hat geprüft, wie Deutschland seine Rechtsverpflichtungen erfüllt, und dazu beispielhaft drei nach nationalem und internationalem Artenschutz besonders streng geschützte Arten ausgewählt: die Großraubtiere Wolf (*Canis lupus*), Luchs (*Lynx lynx*) und Braunbär (*Ursus arctos*). Er hat bei seiner Prüfung Folgendes festgestellt:

- 0.1 Die in der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt formulierten Ziele für die Großraubtiere sind teilweise wenig konkret und wurden nicht mit Maßnahmen unterlegt. Eine systematische Umsetzung der in der Nationalen Strategie avisierten Ziele war nicht feststellbar. Im Ergebnis hat sich nur die Bestandsituation des Wolfes verbessert, vor allem wegen seines aktiven Ausbreitungsverhaltens und seines Schutzstatus. Obwohl das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) die Verbesserung der Akzeptanz für Großraubtiere als sehr wichtig einschätzt, fehlen dazu nach wie vor eine fundierte Datengrundlage, Analyse und daraus abgeleitete Kommunikationsstrategie. Eine zielgruppenspezifische und wissensdefizitorientierte Information der Öffentlichkeit ist damit nicht möglich.

Das BMUV hat zugesagt, bei der Überarbeitung der Nationalen Strategie auch zu prüfen, ob und wie die Ziele und Maßnahmen konkreter und messbarer formuliert werden können. Um langfristig die Ziele der Nationalen Strategie zu erreichen und damit auch internationale Verpflichtungen zu erfüllen, sind aus Sicht des Bundesrechnungshofes konkrete Ziele und deren systematische Umsetzung unerlässlich (siehe Tz. 4).

- 0.2 Einen nationalen Managementplan, Rahmenplan oder ein sonstiges übergeordnetes strategisches Konzept für die Erhaltung bzw. die Wiedereinwanderung und Wiederansiedlung von Wolf, Luchs und Bär in Deutschland gibt es bisher nicht. Ebenso fehlen konkrete Schutzziele sowie Pläne zur Vernetzung der Populationen innerhalb Deutschlands und mit den Nachbarstaaten, obwohl die Europäische Kommission in ihren „Leitlinien für Managementpläne für Großraubtiere auf Populationsebene“ eine solche übergeordnete Planung empfiehlt. Ob Deutschland seiner Verpflichtung zur Erhaltung wildlebender Tiere und ihrer Lebensräume gegenüber der Europäischen Union (EU) ausreichend nachkommt, ließ sich unter anderem wegen fehlender Daten aus den Bundesländern nicht feststellen. Das BMUV hält den strategischen Rahmen für das Wolfsmanagement der Länder für ausreichend. Ein populationsbezogener Managementplan werde derzeit für die Art Luchs erarbeitet. Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass für die Großraubtiere übergeordnete strategische Konzepte mit konkreten Maßnahmen erarbeitet werden sollten. Diese sind systematisch umzusetzen (siehe Tz. 5).

- 0.3 Das Monitoring der Großraubtiere Wolf und Luchs in Deutschland ist sehr aufwendig und wird teilweise im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz (BfN) von der

Dokumentations- und Beratungsstelle des Bundes zum Thema Wolf (DBBW) fachlich begleitet. Da der Bestand der Wölfe seit Entwicklung der Monitoringstandards deutlich zugenommen hat, sollte das BMUV prüfen, ob das aufwendige Monitoring und Vorhalten von Daten zum Wolf noch notwendig sind. Das BMUV hält dies trotz der Bestandszunahme beim Wolf weiterhin im bisherigen Umfang für erforderlich. Jedoch könne bei einer weiteren Verbreitung des Wolfs ggf. eine andere Vorgehensweise sinnvoll sein (Tz. 5).

- 0.4 Das BMUV und sein nachgeordneter Geschäftsbereich haben seit dem Jahr 2000 mindestens 26 Maßnahmen und Projekte zum Schutz der Großraubtiere mit 1,8 Mio. Euro finanziert. Es war nicht ausreichend dokumentiert, ob mit diesen Maßnahmen und Projekten die beabsichtigten Wirkungen beim Schutz der Großraubtiere erzielt wurden. Auch war nicht erkennbar, inwieweit das BMUV und das BfN die Ergebnisse der Forschungsvorhaben zur Erfüllung der Ressortaufgaben nutzten. Das BMUV hat zugesagt, künftig die Vollständigkeit der Akten zu gewährleisten und die Dokumentation der Erfolgskontrolle zu verbessern. Damit lasse sich auch die Wirkungskontrolle am zuverlässigsten sicherstellen (Tz. 6).
- 0.5 Bei fachlichen Fragestellungen zu Wölfen arbeiten BMUV und BfN seit langem eng mit einem externen Institut zusammen. Durch mangelnden Wettbewerb bei Auftragsvergaben begünstigten BMUV und BfN das Institut unzulässig gegenüber anderen potenziellen Anbietern. Infolge der wiederholten Beauftragung des Instituts mit umfassenden fachlichen Leistungen zum Wolfsmanagement einschließlich Beratungsaufgaben besteht das Risiko einer erheblichen Abhängigkeit des Bundes von der fachlichen Expertise eines Externen. Das BMUV vertritt die Auffassung, dass es die vergaberechtlichen Bestimmungen eingehalten habe. Durch die weitere Ausbreitung des Wolfs gäbe es mittlerweile auch mehr Expertise zu diesem Thema, auf die bei Ausschreibungen zurückgegriffen werden könne. Die Regeln des Vergaberechts würden auch künftig eingehalten. Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass die inzwischen vorhandene Expertise zum Wolf bei Ausschreibungen in Anspruch genommen wird, da sich der Bund in erster Linie durch die DBBW beraten lässt (Tz. 7).

1 Prüfungsgegenstand und -anlass

Großraubtiere wie **Wolf** (*Canis lupus*), **Luchs** (*Lynx lynx*) und **Braunbär** (*Ursus arctos*) waren in Deutschland seit dem 19. Jahrhundert ausgerottet. Ihre Wiederausbreitung (Wolf), Wiederansiedlung (Luchs) und das Auftreten des Braunbären „Bruno“ in Bayern erweckten beträchtliches Aufsehen in der Öffentlichkeit. Zahlreiche Anfragen aus dem Deutschen Bundestag an die Bundesregierung verdeutlichen, dass ein hohes parlamentarisches Interesse an dem Thema „freilebende Großraubtiere in Deutschland“ und den damit verbundenen Konsequenzen besteht.

Der Bundesrechnungshof hat dieses hohe öffentliche und parlamentarische Interesse zum Anlass genommen zu prüfen, wie das BMUV¹ sicherstellt, dass Deutschland seine Verpflichtungen nach nationalem und internationalem Recht zum Schutz dieser Großraubtiere erfüllt. Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes sind in der vorliegenden Abschließenden Mitteilung (Teil 1) zusammengefasst, die Feststellungen zur DBBW enthält der Teil 2.

2 Schutz von Großraubtieren

2.1 Internationale und nationale Verpflichtungen

Berner Konvention

Als erstes europäisches Übereinkommen zum Naturschutz wurde im Jahr 1979 das Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume in Bern unterzeichnet (**Berner Konvention**)². Es enthält Entnahme- und Nutzungsbeschränkungen und verpflichtet die Signatarstaaten zum Schutz der Lebensräume von Arten. Besondere Aufmerksamkeit gilt den gefährdeten und empfindlichen Arten.

¹ Bis zum Jahr 2018 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), von 2013 bis 2021 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), seit 8. Dezember 2021 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz. Zur Vereinfachung benutzt der Bundesrechnungshof in dieser Abschließenden Mitteilung die Abkürzung „BMUV“.

² Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume (Berner Konvention), BGBl. 372/1983 i. d. F. BGBl. III 82/1999. Im Jahr 1985 trat die Konvention in der Bundesrepublik Deutschland in Kraft.

Biodiversitätskonvention und Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt

Mit der Unterzeichnung des internationalen Übereinkommens über die biologische Vielfalt (**Biodiversitätskonvention**)³ vom 5. Juni 1992 auf der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Rio de Janeiro haben sich die EU und Deutschland als Vertragsstaat zur Erhaltung der biologischen Vielfalt und nachhaltigen Nutzung ihrer Bestandteile verpflichtet. Deutschland hat die Konvention im Jahr 1993 ratifiziert⁴ und nach Artikel 6 Buchstabe a) der Konvention im Jahr 2007 eine „**Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt**“ verabschiedet.⁵

Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie

Zur Umsetzung der v. g. internationalen Verpflichtungen hat die EU unter anderem die Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie, **FFH-Richtlinie**)⁶ erlassen. Die FFH-Richtlinie hat zum Ziel, zur Sicherung der Artenvielfalt durch die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen beizutragen (Artikel 2 FFH-Richtlinie). Die aufgrund dieser Richtlinie getroffenen Maßnahmen sind darauf ausgerichtet, einen günstigen Erhaltungszustand der natürlichen Lebensräume und wildlebenden Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse zu bewahren oder wiederherzustellen. Für die Erhaltung der „**prioritären Arten**“ hat die Gemeinschaft eine besondere Verantwortung.

Die EU-Mitgliedstaaten überwachen den Erhaltungszustand der in Artikel 2 FFH-Richtlinie genannten Arten, wobei sie die prioritären Arten besonders berücksichtigen. Sie sollen natürliche Lebensräume und wildlebende Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse in einen günstigen Erhaltungszustand bringen. Der **Erhaltungszustand** einer Art wird nach Artikel 1 Buchstabe i) der FFH-Richtlinie als „**günstig**“ betrachtet, wenn

- aufgrund der Daten über die Populationsdynamik der Art anzunehmen ist, dass diese Art ein lebensfähiges Element des natürlichen Lebensraums, dem sie angehört, bildet und langfristig weiterhin bilden wird,
- das natürliche Verbreitungsgebiet dieser Art weder abnimmt noch in absehbarer Zeit vermutlich abnehmen wird und
- ein genügend großer Lebensraum vorhanden ist und wahrscheinlich weiterhin vorhanden sein wird, um langfristig ein Überleben der Populationen dieser Art zu sichern.

³ Konvention über die biologische Vielfalt (United Nations Convention on Biological Diversity), völkerrechtlich in Kraft getreten am 29. Dezember 1993.

⁴ Gesetz zum Übereinkommen über die biologische Vielfalt vom 30. August 1993 (BGBl. II Nummer 32, Seite 1741 ff.).

⁵ BT-Drs. 16/7082 „Unterrichtung durch die Bundesregierung - Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt“ vom 7. November 2007.

⁶ Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 vom 22. Juli 1992, Seite 7 ff.).

Die EU-Mitgliedstaaten haben notwendige Maßnahmen zu treffen, um ein strenges Schutzsystem für die Tierarten nach Anhang IV Buchstabe a) (**Streng zu schützende Tierarten** von gemeinschaftlichem Interesse) in deren natürlichen Verbreitungsgebieten einzuführen (Artikel 12 FFH-Richtlinie). Sie sind verpflichtet, der Europäischen Kommission alle sechs Jahre über die eingeleiteten Maßnahmen zu berichten.

Dabei sollen die Mitgliedstaaten insbesondere darauf eingehen,

- welche Erhaltungsmaßnahmen sie durchgeführt haben,
- wie sie die Auswirkungen dieser Maßnahmen auf den Erhaltungszustand der Arten nach Anhang II (Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse, für deren Erhaltung besondere Schutzgebiete ausgewiesen werden müssen) der FFH-Richtlinie bewerten und
- welches die wichtigsten Ergebnisse ihrer nach Artikel 11 FFH-Richtlinie vorgesehenen **Überwachung (Monitoring)** des Erhaltungszustands der Lebensräume und Arten gewesen sind.

Jeder Mitgliedstaat hat seinen Bericht nach den biogeografischen Regionen zu untergliedern. In Deutschland sind dies die alpine, die atlantische und die kontinentale biogeografische Region. Der Erhaltungszustand wird nach einem in allen Mitgliedstaaten einheitlichen Verfahren mit einer Bewertungsmatrix anhand der vier Parameter „Verbreitungsgebiet“, „Population“, „Habitat der Art“ und „Zukunftsaussichten“ für jede einzelne biogeografische Region bewertet. Die schlechteste Bewertung eines Parameters gibt den Ausschlag für die Gesamtbewertung des Erhaltungszustandes.

Bisher hat die Bundesregierung vier Nationale Berichte erstellt. Den letzten Bericht zur Umsetzung der FFH-Richtlinie im Zeitraum 2013 bis 2018 (4. Nationaler Bericht) hat die Bundesregierung am 2. Juli 2019 an die Europäische Kommission übermittelt. In den Nationalen FFH-Berichten wird für die Arten von gemeinschaftlichem Interesse die Bewertung des Erhaltungszustandes veröffentlicht. Es werden vier Kategorien unterschieden: FV günstig (favourable), U1 ungünstig-unzureichend (unfavourable-inadequate), U2 ungünstig-schlecht (unfavourable-bad) und XX unbekannt (unknown). Sofern Wolf und Luchs in der biogeografischen Region vorkommen, ist deren Erhaltungszustand mit der Bewertung U2 ungünstig-schlecht (unfavourable-bad). Dies entspricht auch der Bewertung in den Nationalen FFH-Berichten 2007 und 2013.

Tabelle 1:

Erhaltungszustand der Großraubtiere in Deutschland

Art	Biogeografische Region								
	Atlantisch			Kontinental			Alpin		
	2007	2013	2019	2007	2013	2019	2007	2013	2019
Wolf		U2	U2	U2	U2	U2			
Luchs				U2	U2	U2			
Braunbär									

Quelle: Nationaler FFH-Bericht 2013 und 2019, Erhaltungszustände und Gesamttrends der Arten in der kontinentalen, atlantischen und alpinen biogeografischen Region.

In den FFH-Berichten wird auch der Gesamttrend der Arten von gemeinschaftlichem Interesse bewertet. Im letzten FFH-Bericht 2019 ist der Gesamttrend beim Wolf in der atlantischen und kontinentalen Region „sich verbessernd“, der des Luchses in der kontinentalen Region „stabil“.

Nationale Gesetzgebung

Zur Umsetzung der FFH-Richtlinie in nationales Recht wurde im Jahr 1998 das **Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)** geändert.⁷

Durch die Föderalismusreform im Jahr 2006 wurde die bis dahin geltende Rahmengesetzgebung des Bundes für das Recht des Naturschutzes und der Landschaftspflege in die **konkurrierende Gesetzgebung** des Bundes nach Artikel 72 Grundgesetz überführt.⁸ Die Länder haben die Möglichkeit, abweichende Regelungen zu treffen, soweit nicht die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder das Recht des Meeresnaturschutzes betroffen sind. Für diese ist der Bund zuständig.

Die Gefährdung von Tier- und Pflanzenarten spiegelt die Einstufung in Rote-Liste-Kategorien wieder.⁹ Die **Rote Liste gefährdeter Tier- und Pflanzenarten Deutschlands** wurden erstmalig in den 90er Jahren herausgegeben. Das BfN aktualisiert und veröffentlicht diese in einem Turnus von zehn Jahren. Die Rote Liste teilt die Gefährdungssituation abgestuft in neun Kategorien ein, von „ausgestorben oder verschollen“ bis „ungefährdet“. Für die Einordnung des Schutzstatus der Großraubtiere sind die folgenden vier Kategorien relevant:

⁷ Zweites Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes vom 30. April 1998 (BGBl. I Seite 823), BT-Drs. 13/5441.

⁸ Artikel 74 Absatz 1 Nummer 29 Grundgesetz.

⁹ Quelle: <https://www.bmuv.de/themen/naturschutz-artenvielfalt/artenschutz/nationaler-artenschutz/rote-listen>.

- | | |
|---|-------------------------------|
| 0 | ausgestorben oder verschollen |
| 1 | vom Aussterben bedroht |
| 2 | stark gefährdet |
| 3 | gefährdet. |

2.2 Schutzstatus von Wolf, Luchs und Braunbär

Für Wolf, Luchs und Bär gelten strenge internationale und nationale Schutzvorschriften (siehe nachstehende Tabelle 2).

Wolf (*Canis lupus*)

Seit dem Jahr 2000 gibt es in Deutschland wieder Wölfe, die regelmäßig Nachwuchs zeugen und sich beständig weiter ausbreiten. Die Wolfsvorkommen konzentrieren sich auf das Gebiet von Sachsen in nordwestlicher Richtung über Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern bis nach Niedersachsen.

Der Wolf ist eine Tierart nach **Anhang II der Berner Konvention**, deren besonderer Schutz durch geeignete und erforderliche gesetzgeberische und Verwaltungsmaßnahmen sicherzustellen ist (Artikel 6 Berner Konvention). Die in Deutschland vorkommende Population des Wolfs ist außerdem nach der FFH-Richtlinie eine **prioritäre Art** (Artikel 1 Buchstabe h FFH-Richtlinie), eine Tierart von gemeinschaftlichem Interesse, für deren Erhaltung besondere Schutzgebiete ausgewiesen werden müssen (**Anhang II der FFH-Richtlinie**) und eine **streng zu schützende Tierart** von gemeinschaftlichem Interesse (**Anhang IV der FFH-Richtlinie**). Der Gesetzgeber hat die Regelungen der FFH-Richtlinie in das Bundesnaturschutzgesetz (§ 7 Absatz 2 BNatSchG) übernommen.

Nach der Roten Liste Deutschlands (2009) war der Wolf vom Aussterben bedroht (Kategorie 1), mittlerweile gilt er als **gefährdet** (Kategorie 3).¹⁰

Luchs (*Lynx lynx*)

In den 1960er Jahren kam der Luchs in Deutschland nur noch im Bayerischen Wald vor. Seit etwa zehn Jahren breitet er sich wieder aus.

Der Luchs ist nach **Anhang III der Berner Konvention** schutzbedürftig. Er darf damit nur in einem Umfang bejagt oder genutzt werden, die seinen Bestand nicht gefährdet. Die in Deutschland vorkommende Population des Luchses (*Lynx lynx*) ist in den Anhängen II und IV

¹⁰ Meinig, H.; Boye, P.; Dahne, M.; Hutterer, R. & Lang, J. (2020): Rote Liste und Gesamtartenliste der Säugetiere (Mammalia) Deutschlands. Naturschutz und Biologische Vielfalt 170 (2), Seite 24.

der FFH-Richtlinie aufgelistet. Damit ist er auch nach nationalem Recht eine **Art von gemeinschaftlichem Interesse**, die **streng geschützt** ist.

In der Roten Liste Deutschlands (2009) war der Luchs in die Kategorie 2 – **stark gefährdet** eingeordnet. Nach der aktuellen Roten Liste Deutschlands (2020) gehört der Luchs in die Kategorie 1 – **vom Aussterben bedroht**.

Braunbär (*Ursus arctos*)

Alle Bären sind nach **Anhang II der Berner Konvention** geschützt. Der Braunbär ist außerdem in den **Anhängen II und IV der FFH-Richtlinie** aufgelistet und damit nach europäischem und nationalem Recht eine **prioritäre und streng geschützte Art**.

Nach der Roten Liste Deutschland (2009 und 2020) gilt der Braunbär in Deutschland als **ausgestorben oder verschollen** (Kategorie 0). Eine mögliche Quelle für eine natürliche Wiederbesiedlung des deutschen Alpenraums ist eine kleine Braunbärenpopulation in Österreich.

Tabelle 2:

Schutzstatus der Großraubtiere in Deutschland

	Wolf	Luchs	Braunbär
Berner Konvention	Anhang II	Anhang III	Anhang II
FFH-Richtlinie	Anhang II + IV Prioritäre Art	Anhang II + IV	Anhang II + IV Prioritäre Art
Bundesnaturschutzgesetz	Art von gemeinschaftlichem Interesse Streng geschützt Prioritäre Art	Art von gemeinschaftlichem Interesse Streng geschützt	Art von gemeinschaftlichem Interesse Streng geschützt Prioritäre Art
Rote Liste 2009	Kategorie 1	Kategorie 2	Kategorie 0
Rote Liste 2020	Kategorie 3	Kategorie 1	Kategorie 0

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung.

3 Aktenführung im BMUV

3.1 Prüfungsfeststellungen

Das BMUV stellte auf Bitte des Bundesrechnungshofs die aus dem Fachaktenplan ausgewählten Akten bereit. Bei seiner Prüfung hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass die Akten häufig unvollständig waren:

- Teilweise hatte das BMUV die Akten erst aufgrund der Prüfungsankündigung vervollständigt oder zusammengestellt.
- Die Akten enthielten oft nur Vorentwürfe.
- Nicht nachvollziehbar war mehrfach das interne Verfahren nach der Abzeichnung von Ministervorlagen oder dem Eingang von Schreiben, beispielsweise des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft oder der Europäischen Kommission.
- Bei Protokollen und Hausleitungsvorlagen fehlten oft die Anlagen.
- Sofern Vorgänge abgestimmt wurden, war nur der E-Mailverkehr dazu vorhanden, nicht aber der Bezugsvorgang als Anhang zu den Mails.
- Ebenso fehlten fachliche Stellungnahmen des BfN, die das BMUV nach Aktenlage angefordert hatte.
- Wegen der kaum vorhandenen und unvollständigen Unterlagen in den beiden Akten zur DBBW konnte der Bundesrechnungshof die Gründe für ihre Einrichtung nicht vollständig nachvollziehen.

Seit Anfang 2020 hat das BMUV damit begonnen, die gesetzliche Verpflichtung zur Einführung einer elektronischen Aktenführung umzusetzen. Dabei ist sicherzustellen, dass die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung eingehalten werden.¹¹

3.2 Würdigung und Empfehlung

Die Akten ließen erkennen, dass dem Bundesrechnungshof nicht alle prüfungsrelevanten Unterlagen vollständig vorlagen. Dies dürfte im Wesentlichen darauf zurückzuführen sein, dass das BMUV die Dokumente nicht unverzüglich vorhabenbezogen veraktet.

Das Rechtsstaatsprinzip nach Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz verpflichtet das BMUV zu einer ordnungsgemäßen Aktenführung und damit zu einer vollständigen und nachvollziehbaren Dokumentation der getroffenen Entscheidungen. Nach § 2 der Richtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut (Akten und Dokumenten) in Bundesministerien¹² folgt die Geschäftstätigkeit der Verwaltung dem Grundsatz der Schriftlichkeit. Sie besteht im Erstellen, Versenden, Empfangen und Registrieren von Dokumenten (Aktenbildung) und wird durch die Aktenführung unterstützt. Die Aktenführung sichert ein nachvollziehbares transparentes Verwaltungshandeln und ist Voraussetzung für eine sachgerechte Archivierung.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMUV unabhängig von der Einführung der E-Akte diese Schwachstellen zügig beseitigt und damit künftig eine umfassende vorgangsbezogene Dokumentation des Verwaltungshandelns sicherstellt. Da eine solche Aktenführung eine wesentliche Voraussetzung für die externe Finanzkontrolle ist, wird der

¹¹ § 6 Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung vom 25. Juli 2013 (BGBl. I S. 2749), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2668) i. V. m. Artikel 31 Absatz 5 des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung.

¹² Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Richtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut (Akten und Dokumenten) in Bundesministerien, Beschluss des Bundeskabinetts vom 11. Juli 2001.

Bundesrechnungshof diesen Punkt auch bei anderen derzeit laufenden und bei künftigen Prüfungen im BMUV weiterverfolgen.

3.3 Stellungnahme des BMUV

Das BMUV hat eingeräumt, dass eine nicht vorhabenbezogene Veraktung im geprüften Bereich vorlag. Es habe die Mängel in den vom Fachreferat für die Prüfung vorgelegten Papierakten identifiziert und werde zukünftig die Vollständigkeit der Akten gewährleisten. Die folgenden bereits umgesetzten Maßnahmen sollen dies unterstützen:

- Bereits mit Einführung der E-Akte habe das BMUV eine zentrale elektronische Schriftgutverwaltung geschaffen.
- Während der Rollout-Phase der E-Akte und bei Neueinstellungen sei die Theorieschulung ein sehr wichtiger Baustein.
- Der Aktenplan sei überarbeitet und vereinfacht worden. Ein durchgängig zentraler, aufgabenbezogener Aktenplan soll die Ablage aktenrelevanten Schriftguts für die Beschäftigten vereinfachen.
- Die aktualisierte Geschäftsordnung beinhalte in verbindlicher Form Vorgaben zur elektronischen Aktenführung und Vorgangsbearbeitung. Sie werde ergänzt durch themenbezogene Arbeitshilfen, die auf der Wissensplattform zur E-Akte bereitgestellt werden.
- Es habe strukturelle Änderungen und Zuständigkeitsanpassungen hin zu einer zentralen Schriftgutverwaltung gegeben. Auch sei die Registraturanweisung überarbeitet worden. Damit werde die zentrale Qualitätssicherung durch die Registratur vereinfacht.
- Für die langfristige Optimierung der Aktenführung sei der organisatorische Wechsel der E-Akte Hotline/User-Help-Desk vom IT-Referat zum Inneren Dienst mit der zentralen Schriftgutverwaltung bedeutsam. Davon verspricht sich das BMUV langfristig ein besseres Verständnis zur Aktenführung im Haus.

Die Ergebnisse der aufgeführten Maßnahmen seien erst in den kommenden Jahren sichtbar.

Um die Problematik unvollständiger „alter“ Papierakten einzudämmen, werde die zentrale Schriftgutverwaltung zeitnah zur Abgabe von aktenrelevantem Schriftgut zur Vervollständigung der Papiervorgänge auffordern.

3.4 Abschließende Bewertung

Das BMUV hat eingeräumt, dass es bei den geprüften Papierakten keine einheitliche Aktenführung gab. Mit Einführung der E-Akte habe es verschiedene Maßnahmen zur Optimierung der Aktenführung getroffen. Einen wesentlichen Beitrag soll die zentrale Schriftgutverwaltung im Referat Innerer Dienst leisten. Das BMUV hat zugesagt, damit künftig die Vollständigkeit der Akten zu gewährleisten.

Die aufgezeigten Maßnahmen erscheinen geeignet, eine ordnungsgemäße Aktenführung zu erreichen. Neben den technischen und organisatorischen Voraussetzungen für eine einheitliche Aktenführung muss es dabei gelingen, das Bewusstsein der Beschäftigten für eine nachvollziehbare Dokumentation zu schärfen.

4 Großraubtiere und Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt

4.1 Prüfungsfeststellungen

Ziel der „**Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt**“ aus dem Jahr 2007¹³ ist es, alle gesellschaftlichen Kräfte zu mobilisieren und zu bündeln, sodass sich die Gefährdung der biologischen Vielfalt in Deutschland deutlich verringert, schließlich ganz gestoppt wird und die biologische Vielfalt einschließlich ihrer regionaltypischen Besonderheiten wieder zunimmt.¹⁴ Die Nationale Strategie wird gerade überarbeitet.

Für den **Artenschutz** entwickelt die Strategie folgende konkrete Vision: Deutschland beherbergt eine gebietstypische, natürlich und historisch entstandene Artenvielfalt in für die einzelnen Lebensräume charakteristischer Ausprägung. Die Populationen der jeweiligen Arten befinden sich bezogen auf die jeweilige biogeografische Region in einem günstigen Erhaltungszustand, leben in nachhaltig gesicherten, vernetzten Lebensräumen in ausreichender arten- und lebensraumspezifischer Größe und sind für die Menschen erlebbar.¹⁵

Ziele der Strategie sind:

- Bis zum Jahr 2010 ist der Rückgang der heute vorhandenen Vielfalt wildlebender Arten aufgehalten.
- Bis zum Jahr 2010 ist der Anteil der vom Aussterben bedrohten und stark gefährdeten Arten verringert.
- Bis zum Jahr 2020 erreichen Arten, für die Deutschland eine besondere Erhaltungsverantwortung trägt, überlebensfähige Populationen.
- Bis zum Jahr 2020 hat sich für den größten Teil der Rote Liste-Arten die Gefährdungssituation um eine Stufe verbessert.

Im **Lebensraum Gebirge** sieht die Strategie folgende Ziele vor:¹⁶

¹³ BT-Drs. 16/7082 „Unterrichtung durch die Bundesregierung - Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt“ vom 7. November 2007.

¹⁴ Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt, Vorbemerkungen, Seite 4.

¹⁵ Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt, Konkrete Vision B 1.1.2 Artenvielfalt, Seite 14.

¹⁶ Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt, Konkrete Vision B 1.2.6 Gebirge, Seite 20.

- Bis zum Jahre 2020 ist der Gefährdungsstatus der endemischen und typischen Arten um eine Stufe in den Roten Listen reduziert. Bis zum Jahr 2020 sind Braunbär und Luchs in den bayerischen Alpen wieder heimisch, der Luchs auch im Mittelgebirge.
- Entwicklung einer **Gesamtkonzeption zur natürlichen Wiedereinwanderung und -einbürgerung großer Beutegreifer**; Akzeptanz für große Beutegreifer wie Braunbär, Wolf und Luchs bis zum Jahr 2015 durch gezielte und zielgruppenspezifische Kommunikation und Information.

Die Bundesregierung berichtet einmal in jeder Legislaturperiode über die Erreichung der Ziele und die Realisierung der Maßnahmen in den verschiedenen Aktionsfeldern:

Im **Rechenschaftsbericht 2013**¹⁷ heißt es, dass sich Wolf und Luchs in einigen Gebieten Deutschlands wieder etabliert haben.¹⁸ Für den Lebensraum Gebirge verweist der Bericht auf nationale und europaweite Artenschutzregelungen und -bemühungen, die die Voraussetzungen für die Rückkehr und Etablierung der großen Beutegreifer, insbesondere des Wolfes, nach Deutschland entscheidend gefördert haben.¹⁹ Der Bericht zählt einige Projekte des BMUV und BfN auf, die die Grundlagen für Management und Monitoring von Wolf, Bär und Luchs nach wissenschaftlichen Kriterien schaffen sollten. *„In den Bundesländern, die über eine Wolfs- bzw. Luchspopulation verfügen, werden Monitoringprogramme durchgeführt und auch darauf aufbauend Managementpläne, die für diese Tierarten erarbeitet wurden, erfolgreich angewandt. Darüber hinaus arbeitet Deutschland mit seinem Nachbarn Polen und mit den Alpenländern im Rahmen der Alpenkonvention kontinuierlich an einem gemeinsamen grenzüberschreitenden Management zur Erhaltung der großen Beutegreifer. Ziel aller Bemühungen ist es, diesen Tieren den Aufbau einer sich selbst tragenden Population zu ermöglichen und gleichzeitig das mit dieser Entwicklung verbundene Konfliktpotenzial mit den betroffenen Bevölkerungsgruppen zu minimieren.“*

In Teilen der Bevölkerung bestehen noch erhebliche Vorbehalte gegen Wolf, Bär (und) Luchs (...). Bund, Länder und Verbände versuchen daher durch zielgruppenorientierte Informationskampagnen die Akzeptanz des Wolfes und des Luchses weiter zu verbessern, wobei besonderes Augenmerk auf diejenigen Interessengruppen (Tierhalter, Jäger) gelegt wird, die direkt betroffen sind.“ Durch eine Reihe von Maßnahmen wird die natürliche Wiedereinwanderung bzw. Wiedereinbürgerung von Wolf, Bär und Luchs sowie deren Akzeptanz in der Bevölkerung in den Alpen sowie beim Luchs auch im Mittelgebirge verbessert.

¹⁷ BT-Drs. 17/13390 „Unterrichtung durch die Bundesregierung Rechenschaftsbericht 2013 zur Umsetzung der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt“ vom 25. April 2013.

¹⁸ Rechenschaftsbericht 2013, Seite 20.

¹⁹ Rechenschaftsbericht 2013, Seite 34.

Der **Rechenschaftsbericht 2017**²⁰ geht nicht auf den Lebensraum Gebirge und die Großraubtiere ein.²¹ Gleiches gilt für den **Rechenschaftsbericht 2021**.²²

Wolf und Luchs befinden sich in Deutschland nach wie vor in einem ungünstig-schlechten Erhaltungszustand (siehe Tabelle 1 in Tz. 2.1). In der Roten Liste Deutschlands hat sich nur der Schutzstatus des Wolfes verbessert, der des Luchses verschlechtert. Der Bär gilt unverändert als ausgestorben (siehe Tabelle 2 in Tz. 2.2).

Eine „Gesamtkonzeption zur natürlichen Wiedereinwanderung und -einbürgerung großer Beutegreifer“ insgesamt oder zumindest für einzelne Arten liegt bisher nicht vor.

Analysen zur mangelnden Akzeptanz von Wolf, Luchs und Braunbär und eine daraus entwickelte zielgruppenspezifische und defizitorientierte Kommunikation und Information der Öffentlichkeit lagen beim BMUV nicht vor. Die Studie „Naturbewusstsein 2019“²³ befasste sich nicht mit der Akzeptanz der Großraubtiere. Lediglich in einer Fachzeitschrift wurde ein Aufsatz mehrerer Forschungseinrichtungen zu „Gesellschaftliche Einstellungen zur Rückkehr des Wolfs nach Deutschland“ veröffentlicht.²⁴

Die Öffentlichkeitsarbeit des BMUV zu den Großraubtieren umfasste im Wesentlichen die Ausrichtung von Fachveranstaltungen, Tagungen sowie den Expertenaustausch (siehe Anlage). Außerdem stellten das BfN und die DBBW Fachinformationen bereit. Bei einem Verbändeprojekt waren die Zielgruppe Menschen, die keine Vorbehalte (mehr) gegenüber dem Großraubtier Wolf hatten.

4.2 Würdigungen und Empfehlungen

Es ist nicht erkennbar, wie die Bundesregierung ihre Ziele aus der Nationalen Strategie für biologische Vielfalt für Großraubtiere erreichen will. Die „Visionen“ selbst sind teilweise nicht konkret formuliert und nicht klar definiert, so verfolgt das BMUV beispielsweise das Ziel, dass der Braunbär in den bayerischen Alpen wieder „heimisch“ wird. Die Bundesregierung hat die Ziele außerdem nicht mit konkreten Maßnahmen unterlegt. Die in der Nationalen Strategie für biologische Vielfalt vorgesehene Idee einer Gesamtkonzeption zur natürlichen Wiedereinwanderung und -einbürgerung großer Beutegreifer sowie einer gezielten und zielgruppenspezifischen Kommunikation und Information hat das BMUV nicht konsequent

²⁰ Rechenschaftsbericht 2017 der Bundesregierung zur Umsetzung der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt.

²¹ Der Berechnung des Indikators Artenvielfalt und Landschaftsqualität liegt die Entwicklung der Bestände von derzeit 51 Vogelarten zu Grunde.

²² Rechenschaftsbericht 2021 der Bundesregierung zur Umsetzung der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt.

²³ BMUV (Hrsg.): Naturbewusstsein in Deutschland, Stand 1. August 2020. „Naturbewusstsein in Deutschland“ ist eine Studie, die das BMUV und das BfN alle zwei Jahre gemeinsam herausgeben.

²⁴ Lisa Lehnen, Thomas Mueller, Ilka Reinhardt, Petra Kaczensky, Ugo Arbieu: Gesellschaftliche Einstellungen zur Rückkehr des Wolfs nach Deutschland, in: Natur und Landschaft, Heft 1/2021, Seiten 27 - 33.

verfolgt bzw. umgesetzt: Nach wie vor ist die vom BMUV vorgesehene Gesamtkonzeption auch im Ansatz nicht vorhanden. Kritisch bewertet der Bundesrechnungshof auch, dass das BMUV bisher keine umfassenden Analysen zur Akzeptanz der Großraubtiere veranlasste. Insofern liegen keine gesicherten Erkenntnisse vor, ob und wo es größere Akzeptanzprobleme gibt und worauf diese basieren, ob und warum sich die Akzeptanz ggf. in den letzten Jahren verbessert/verschlechtert hat und ob die fehlende Akzeptanz möglicherweise die Verbreitung von Großraubtieren beeinträchtigt hat oder ihr künftig entgegenstehen könnte.

Die Bundesregierung hat auch nicht, wie in der Nationalen Strategie für biologische Vielfalt vorgesehen, über die Erreichung der o. g. Ziele und Realisierung der Maßnahmen berichtet. Während der Rechenschaftsbericht 2013 noch Maßnahmen zu den Großraubtieren aufzählt, gibt es dazu in den beiden späteren Rechenschaftsberichten keine Ausführungen, obwohl die gesetzten Ziele bisher nicht erreicht waren.

Der Erhaltungszustand von Wolf und Luchs hat sich in den letzten Jahren nicht verbessert und ist weiterhin ungünstig-schlecht. In den letzten Jahren hat sich nach der Roten Liste Deutschland hinsichtlich der drei Großraubtiere nur die Bestandssituation des Wolfes verbessert.²⁵ Dies ist aber vor allem seinem Ausbreitungsverhalten und seinem Schutzstatus zuzuschreiben. Die Gefährdungssituation des Luchses hat sich sogar weiter verschlechtert. Der Braunbär gilt weiterhin als ausgestorben.

Das BMUV sollte bei der Überarbeitung der Nationalen Strategie für biologische Vielfalt konkrete und messbare Ziele für die Verbreitung von Großraubtieren sowie daraus abgeleitete konkrete Maßnahmen zur Umsetzung dieser Ziele festlegen. Es hat darauf hinzuwirken, dass die Strategie systematisch umgesetzt wird, um langfristig die angestrebten Ziele zu erreichen. Zur Erreichung dieser Ziele hat sich Deutschland letztlich international verpflichtet. In den Rechenschaftsberichten ist über den Stand der Umsetzung dieser Maßnahmen sowie der Zielerreichung zu berichten. Anpassungen der Ziele und Maßnahmen der Nationalen Strategie für biologische Vielfalt sind im Rechenschaftsbericht transparent und nachvollziehbar abzubilden.

Die Akzeptanz von Großraubtieren spielt nach wie vor eine große Rolle in der öffentlichen Diskussion. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, in Abstimmung mit den Ländern eine entsprechende Studie durchzuführen. Nur so sind zielgerichtete Maßnahmen zur Verbesserung der Akzeptanz von Großraubtieren möglich.

4.3 Stellungnahme des BMUV

Bei der aktuellen Überarbeitung und Weiterentwicklung der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt werde auch geprüft, ob und wie Ziele und Maßnahmen konkreter und messbar formuliert werden können. Das betreffe auch die Ziele und Maßnahmen im Artenschutz. Der

²⁵ „Erkenntnisse zur Wiederausbreitung des Wolfs in Deutschland“ und „Status des Luchses in Deutschland“ in: „Natur und Landschaft“, Heft 1/2021.

günstige Erhaltungszustand nach Artikel 2 der FFH-Richtlinie sei jedoch bereits ein messbares Ziel.

Eine Gesamtkonzeption zur natürlichen Wiedereinwanderung und -einbürgerung großer Beutegreifer ergebe sich aus den als BfN-Skripten veröffentlichten Fachkonzept und dem Monitoringkonzept. Ein Fachkonzept zum Luchs befinde sich in der Erarbeitung.

Auch beim Luchs habe sich die Bestandssituation verbessert: Der langfristige Bestandstrend werde als stabil eingeschätzt, denn der Luchs sei schon vor seiner Ausrottung selten gewesen. Der Braunbär trete in der Schweiz und in Österreich in erster Linie sporadisch auf. Daher sei eine Wiederbesiedlung Deutschlands in unmittelbarer Zukunft nicht wahrscheinlich, langfristig jedoch nicht auszuschließen. Im Monitoringjahr 2019/2020 habe ein einzelner Braunbär nachgewiesen werden können.

Hinsichtlich vorliegender umfassender Analysen zur Akzeptanz der Großraubtiere hat das BMUV auf die Naturbewusstseinsstudie 2013 sowie die bereits im Rechenschaftsbericht 2013 genannten Forschungs- und Entwicklungsvorhaben (FuE-Vorhaben) verwiesen. Es gebe weitere wissenschaftliche Studien zur Akzeptanz und Umfragen. Auch in dem Luchskonzept solle die Rolle der Akzeptanz ausführlich aufgegriffen werden. Ferner gäben zahlreiche kleine Anfragen zur Weidetierhaltung und zur Entnahme von Wölfen sowie die aktuellen Prozesse auf Bund-Länder-Ebene Auskunft darüber, dass regionale Akzeptanzprobleme etwa bei Weidetierhaltenden bestehen.

Das BMUV hält weitere Studien zur Analyse der Akzeptanz insbesondere in der breiten Bevölkerung für entbehrlich.

4.4 Abschließende Bewertung

Das BMUV hat zugesagt, bei der Weiterentwicklung der Nationalen Strategie für biologische Vielfalt zu prüfen, ob die Ziele und Maßnahmen konkreter und messbarer formuliert werden können. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofs ist das Ziel des Erreichens eines günstigen Erhaltungszustands zwar ein strategisches Ziel, allerdings muss es weiter operationalisiert werden. Die Gründe sind ausführlich in Tz. 5 dargelegt.

Eine Gesamtkonzeption zur natürlichen Wiedereinwanderung und -einbürgerung großer Beutegreifer konnte das BMUV nach wie vor nicht vorlegen, sondern hat auf die Ergebnisse der geprüften FuE-Vorhaben verwiesen. Diese sollen jedoch nur eine Grundlage für die Erarbeitung einer Gesamtkonzeption sowie das Management der Länder bilden (siehe auch Tz. 5).

Der Luchs ist nach der aktuellen Roten Liste Deutschlands aus dem Jahr 2020 vom Aussterben bedroht. Das BfN²⁶ schätzt selbst ein, dass die Anzahl an Luchsweibchen mit Nachwuchs in Deutschland immer noch zu gering ist, um von einem stabilen Bestand zu sprechen.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die vorhandenen FuE- Vorhaben und Studien nicht als Grundlage für eine gezielte und zielgruppenspezifische Kommunikation des BMUV geeignet sind. Nach den geprüften Akten haben sie auch bei der Öffentlichkeitsarbeit des BMUV keine Rolle gespielt.

Der Bundesrechnungshof erinnert daran, dass bei der Überarbeitung der Nationalen Strategie für biologische Vielfalt konkrete Ziele und darauf aufbauend konkrete Maßnahmen festzulegen sind. Nur durch eine systematische Umsetzung der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt ist gewährleistet, dass Maßnahmen durchgeführt werden, die auch zu einer Zielerreichung beitragen. In seiner Stellungnahme hat das BMUV nochmals auf die Akzeptanzprobleme hingewiesen. Für eine gezielte und zielgruppenspezifische Kommunikation und Information ist eine ausreichende Datengrundlage und -analyse zu der oder den Zielgruppen notwendig. Auf diesen Erkenntnissen sollte die Öffentlichkeitsarbeit von BMUV und BfN aufbauen.

5 Management und Monitoring

5.1 Sachverhalt

Verwaltungsaufgaben auf dem Gebiet des Naturschutzes obliegen weitestgehend den Ländern. Sie sind daher auch für das Management und Monitoring von Großraubtieren verantwortlich. Das BMUV ist dagegen für europäische und internationale Großraubtierangelegenheiten zuständig. Im Übrigen koordinieren BMUV und BfN beim Schutz der Großraubtiere vor allem die Zusammenarbeit mit anderen zu beteiligenden Bundesressorts, den Ländern und Interessenverbänden. Sie unterstützen die Länder insbesondere fachlich. Das BfN hat u. a. zahlreiche Skripten zum Management erarbeiten lassen und diese veröffentlicht.²⁷

²⁶ Neues aus dem Bundesamt für Naturschutz: „Luchsbestand in Deutschland: Pinselohr immer noch selten“ in der Zeitschrift „Natur und Landschaft“ (2021) Heft 5, Seite 269.

²⁷ Bspw. Monitoring von Wolf, Luchs und Bär in Deutschland (BfN-Skripten 413/2015) sowie Habitatmodellierung und Abschätzung der potenziellen Anzahl von Wolfsterritorien in Deutschland (BfN-Skripten 556/2020).

Management

Die aufgrund der FFH-Richtlinie getroffenen Maßnahmen zielen darauf ab, einen günstigen Erhaltungszustand von Wolf, Luchs und Bär zu bewahren oder wiederherzustellen. Als Anhang II-Arten müssen für ihre Erhaltung besondere Schutzgebiete ausgewiesen werden.

Die EU-Kommission, Generaldirektion Umwelt, veröffentlichte im Jahr 2007 „**Leitlinien für Managementpläne für Großraubtiere auf Populationsebene**“²⁸. Wolf und Luchs und Braunbär hätten einen hohen Raumbedarf. Deshalb müssten für den Schutz von Großraubtieren alle Verwaltungseinheiten zusammenarbeiten, die an der betreffenden Population gemeinsamen Anteil haben. Managementpläne sollten Ziele definieren; diese Ziele sollten wirkungsorientiert (Darstellung angestrebter Endpunkte), messbar, zeitlich begrenzt, spezifisch und realistisch sein. Es sollten Bestandsziele entwickelt werden, bis zu welcher Höhe eine Überschreitung der erforderlichen Schwellenwerte zur Erfüllung der Gemeinschaftsverpflichtung für diese Population wünschenswert ist. Weiterhin sollte ein Plan zur Vernetzung innerhalb der Population und mit Nachbarnpopulationen entwickelt werden. Die Gesamtziele sollten räumlich auf die verschiedenen Managementeinheiten wie Staaten, Länder, Landkreise oder Schutzgebiete verteilt werden.

Ein Managementplan, Rahmenplan, Artenschutzkonzept oder ein sonstiges übergeordnetes Konzept auf nationaler Ebene liegt für Wolf, Luchs und Bär bisher nicht vor. Die Länder haben teilweise eigene Managementpläne erarbeitet. Sie beschreiben darin insbesondere die jeweiligen Merkmale der Art, Zuständigkeiten, das Monitoring sowie Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit, zur Prävention und zum Schadensausgleich. Konkrete Ziele für den Schutz der Großraubtiere enthalten sie dagegen nicht. Auch ist nicht bekannt, in welchem Umfang von den Ländern für die nach Anhang II der FFH-Richtlinie geschützten drei Großraubtiere Schutzgebiete ausgewiesen wurden und ob diese für die Erhaltung ausreichend sind. Auch im 4. Nationalen Bericht zur Umsetzung der FFH-Richtlinie fehlen entsprechende Angaben oder waren entsprechend der Formatvorlage der EU zur FFH-Berichterstattung nur sehr allgemein formuliert.²⁹

Der „**Rahmenplan Wolf**“³⁰ setzte sich ausschließlich mit dem Monitoring auseinander und sollte eine Grundlage für ein einheitliches Monitoring von Wolf, Luchs und Bär in Deutschland schaffen. Bereits im Jahr 2007 sollte das BfN-Skript 201 als „**Fachkonzept für ein Wolfsmanagement in Deutschland**“ dienen. Dabei verstand sich das Papier ausdrücklich nicht als Managementplan, sondern lediglich als Diskussionsgrundlage.

Die Länder übersandten dem BfN im Juni 2018 eine **Projektskizze „Der Luchs in Deutschland – aktueller Status, Defizite und Wege hin zu einem günstigen Erhaltungszustand“** als

²⁸ Linnell J., V. Salvatori & L. Boitani (2007): Leitlinien für Managementpläne für Großraubtiere auf Populationsebene in Europa. Bericht der Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE) erstellt für die Europäische Kommission, Endgültiger Entwurf Mai 2007, Seiten 5 und 37.

²⁹ Quelle: <https://www.bfn.de/themen/natura-2000/berichte-monitoring/nationaler-ffh-bericht.html>.

³⁰ BfN-Skripten 413/2015. Das Skript war ein Teilergebnis des FuE-Vorhabens „Grundlagen für Managementkonzepte für die Rückkehr von Großraubtieren - Rahmenplan Wolf.“

Grundlage für eine künftige bundesweite Luchsstrategie. Bund und Länder sprachen sich Ende 2018 dafür aus, zügig ein gemeinsames Fachkonzept zum Luchsmanagement in Deutschland zu formulieren. Inzwischen hat das BfN eine Vorstudie zur Möglichkeit der Erarbeitung eines Artenschutzkonzeptes für den Luchs in Auftrag gegeben, die bis Sommer 2021 erstellt sein sollte. Ein Konzept zum Luchs liegt bisher nicht vor.

Monitoring

Das BfN erarbeitet im Auftrag des BMUV die Berichtsentwürfe, die die Bundesregierung regelmäßig der Europäischen Kommission zur Umsetzung der FFH-Richtlinie vorzulegen hat. Die Datengrundlage dafür liefert das Monitoring der FFH-Arten und -Lebensraumtypen der Länder. Diese übermitteln ihre Daten dem BfN, welches die Daten für Deutschland zusammenfasst und eine Bewertung des Erhaltungszustandes für jede einzelne biogeografische Region anhand einer Bewertungsmatrix mit vier Parametern vornimmt (siehe Tz. 2). Der Berichtsentwurf wird innerhalb der Bundesregierung mit den betroffenen Ressorts und mit den Ländern abgestimmt, bevor er der Europäischen Kommission übermittelt wird.

Da alle Großraubtiere in den Anhängen II und IV der FFH-Richtlinie aufgeführt sind (siehe Tabelle 2 in Tz. 2.2), ist das Monitoring ihres Erhaltungszustandes europarechtlich verpflichtend. Seit dem Jahr 2009 gibt es für das Monitoring der Großraubtiere Wolf, Luchs und Bär zwischen Bund und Ländern abgestimmte Standards, die im Jahr 2015 überarbeitet wurden.³¹ Sie sollen die Vorgaben für die FFH-Berichte berücksichtigen und eine Vergleichbarkeit der Daten der einzelnen Länder gewährleisten. Das Monitoring ist hier deutlich aufwendiger und differenzierter hinsichtlich des Erhebungsumfanges als bei anderen FFH-Arten.

Die Monitoringdaten der Länder zu Wolf und Luchs werden einmal jährlich für das jeweilige Monitoringjahr unter Leitung des BfN zusammengeführt (siehe Tz. 8.1.4). Die DBBW erstellt seit dem Jahr 2016 im Auftrag des BfN aus diesen Ergebnissen einen jährlichen Bericht zum Status des Wolfs in Deutschland und veröffentlicht ihn auf ihrer Internetseite.³² In diesen Statusbericht fließen zusätzlich die Ergebnisse der genetischen Untersuchungen sowie der Totfundanalysen von Wölfen ein.

Das bundesweite Wolfsmonitoring ist für Deutschland einzigartig.³³ Kaum ein anderes wildlebendes Tier wird in seinem Bestand ähnlich präzise erfasst und beobachtet. Für das Wolfsmonitoring werden nur eindeutige Wolfsnachweise als Grundlage herangezogen, etwa durch Lebendfang, genetische Nachweise, Totfunde oder Fotos.

Das BMUV erwog im Jahr 2015, das aufwendige Monitoring für den Wolf zu reduzieren, sofern die Wolfsvorkommen in den Ländern gesichert und die in der Besiedlungsphase

³¹ BfN-Skripten 251 „Monitoring von Großraubtieren in Deutschland“ (2009), BfN-Skripten 413 „Monitoring von Wolf, Luchs und Bär“ (2015).

³² <https://www.dbb-wolf.de/mehr/literatur-download/statusberichte> (abgerufen am 28. Mai 2021).

³³ „Neue Daten zum Wolf: 128 Wolfsrudel in Deutschland“, in: Natur und Landschaft, Heft 1/2021, Seite 55.

erforderlichen Informationen nicht mehr notwendig sind. Die interne Begründung eines Katers freilebender Wölfe in Deutschland lautete: „*Das bundesweit laufende genetische Monitoring (...) ermöglicht bereits die Individualisierung vieler Wolfsexemplare in Deutschland. Damit lassen sich wichtige Aussagen zur Herkunft und Verwandtschaft der Wölfe sowie zu Veränderungen bezüglich ihrer Verbreitungsgebiete bzw. Territorien dokumentieren. Angesichts der erheblich gestiegenen und weiter steigenden Zahl von genetischen Wolfspuren ist allerdings zu klären, ob und in welchem Umfang die genetische Individualisierung von freilebenden Wölfen mittel- bzw. langfristig finanziert und damit fortgeführt werden kann.*“

Im Auftrag des BfN sollte die DBBW bis zum 15. November 2019 ein Fachkonzept zum Monitoring von Wölfen bei flächiger Verbreitung erarbeiten. Dieses lag bei Abschluss der Erhebungen noch nicht vor.

5.2 Würdigungen und Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof bezweifelt weiterhin, dass Deutschland seinen Verpflichtungen gegenüber der EU sowie der internationalen Staatengemeinschaft im erforderlichen Maße nachkommt.

Der Bund ist zwar nicht für die Ausführung des Natur- und Artenschutzes zuständig, regelt aber die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes und vertritt Deutschland international. Nach der FFH-Richtlinie ist Deutschland zur Wiederherstellung eines guten Erhaltungszustandes für die Großraubtiere, insbesondere von Wolf und Luchs verpflichtet. Um dieses Ziel zu erreichen, hat die EU-Kommission empfohlen, populationsbezogene Managementpläne zu erstellen. Für Deutschland gibt es bisher keine nationalen Managementpläne, Rahmenpläne, Artenschutzkonzepte oder sonstige übergeordnete strategische Planungen für die Großraubtiere. Es fehlen eindeutig definierte, konkrete und messbare, strategische und operative deutschlandweit geltende Ziele für den Schutz der Großraubtiere. Sowohl in den BfN-Skripten zu diesen Großraubtieren als auch in den von den Ländern aufgestellten Managementplänen, die sich an den BfN-Skripten orientieren (sollen), fehlen solche Zielvorgaben entsprechend den o. g. Leitlinien der EU-Kommission. Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass Bund und Länder anhand solcher Ziele leichter einen Handlungsbedarf erkennen und die ggf. erforderlichen Maßnahmen ergreifen können.

Bisher gibt es keine zwischen Bund und Ländern abgestimmten, übergreifenden Maßnahmen, um einen guten Erhaltungszustand der Großraubtiere zu erreichen. Die Länder agieren bei der Umsetzung der Maßnahmen zur Verbesserung des Erhaltungszustandes von Wolf, Luchs und Bär mehr oder weniger eigenständig. Bei Großraubtieren mit großem Aktionsradius ist jedoch ein koordiniertes Vorgehen der Länder und Abstimmungen mit den Nachbarstaaten sinnvoll. Dafür ist der Bund zuständig. Beim BMUV lagen außerdem keine Daten zum Umfang der durch die Länder auszuweisenden Schutzgebiete und deren Beurteilung vor.

Das Monitoring der Großraubtiere ist dagegen sehr aufwendig und geht deutlich über die Anforderungen der FFH-Richtlinie hinaus.³⁴ Dies mag zu Beginn der Ausbreitung der Wölfe sinnvoll gewesen sein. Schon vor einigen Jahren hatte das BMUV jedoch selbst Zweifel, ob dieser Umfang noch erforderlich und finanzierbar ist. Das BfN fasst die Monitoringdaten der einzelnen Länder zusammen, bewertet den Erhaltungszustand der Arten und erstellt im Auftrag des BMUV den Entwurf für den Nationalen FFH-Bericht. Aufgrund seiner Koordinierungsfunktion hat nur der Bund bei Erstellung des Nationalen Berichtes den Überblick über die Erfüllung aller vier Parameter in allen Bundesländern. Er nimmt auf dieser Grundlage die Bewertung des Erhaltungszustandes vor. Wegen der fehlenden Zielvorgaben ist diese Bewertung für Außenstehende nicht immer nachvollziehbar, da dafür nicht nur die Populationsgröße maßgeblich ist (siehe Tz. 2.1). Nur anhand solcher nationaler Zielvorgaben lassen sich die Ergebnisse des Monitorings bewerten. Die endgültige Entscheidung über die Bewertung des Erhaltungszustandes obliegt dabei weiterhin der Europäischen Kommission.

Der Bundesrechnungshof hält es daher für erforderlich, dass das BMUV zügig in Abstimmung mit den Ländern nationale strategische Grundlagen für den Schutz der Großraubtiere schafft und hierzu nationale SMART³⁵-Ziele formuliert. Diese Ziele sollten auch mit der vom BMUV vorgesehenen „Gesamtkonzeption zur natürlichen Wiedereinwanderung und -einbürgerung großer Beutegreifer“ kompatibel sein (siehe Tz. 4). In diesem Zusammenhang sollte sich das BMUV auch international abstimmen. Da der Bestand der Wölfe seit Entwicklung der Monitoringstandards deutlich zugenommen und sich auch der Rote-Liste-Status verbessert hat, sollte das BMUV prüfen, ob das aufwendige Monitoring und Vorhalten von Daten zum Wolf noch notwendig sind.

Der Bundesrechnungshof bittet darum, ihm das Rahmenkonzept für das Luchsmanagement in Deutschland nach Fertigstellung zu übersenden.

5.3 Stellungnahme des BMUV

Das BMUV hat die Auffassung vertreten, dass Deutschland seinen Verpflichtungen gegenüber der EU und der internationalen Staatengemeinschaft in Bezug auf das Management und Monitoring der Großraubtiere nachkomme, insbesondere was die Verpflichtungen der Berichterstattung gemäß FFH-Richtlinie betrifft. Bei keinem der bislang vier FFH-Berichte habe die EU-Kommission bei den Großraubtieren eine Korrektur gefordert.

Weiter hat das BMUV darauf verwiesen, dass der Bund mit Gesamtkonzepten zum Monitoring und Management den Gesamtrahmen für die strategische Planung setze, insbesondere mit dem Rahmenplan Wolf. Der strategischen Planung dienten die Wolfsmanagementpläne der Länder. Zudem hätten Bund und Länder gemeinsam einen Praxisleitfaden zur Erteilung artenschutzrechtlicher Ausnahmen nach §§ 45 und 45a BNatSchG beim Wolf entwickelt.

³⁴ Für den letzten FFH-Bericht: DG Environment (2017): Reporting under Article 17 of the Habitats Directive: Explanatory notes and guide-lines for the period 2013-2018.

³⁵ Spezifisch, messbar, akzeptiert, realistisch, terminiert (SMART).

Ein populationsbezogener Managementplan für die Art Luchs werde mit dem Rahmenkonzept für das Luchsmanagement derzeit erarbeitet. Damit werde die Forderung des Bundesrechnungshofes nach einem Gesamtkonzept für den Luchs erfüllt.

Übergreifendes Ziel des gesamten Managements der Großraubtiere in Deutschland sei die Erreichung eines günstigen Erhaltungszustands. Das Gesamtziel sei über den Erhaltungszustand ausreichend definiert. Eine Festlegung von Populationszahlen oder einer Populationsgröße als Zielvorgabe würde den Ansprüchen nicht gerecht. Bei sich in Ausbreitung befindlichen Arten (wie Wolf und Luchs) seien in den bisherigen FFH-Berichten keine Referenzwerte für die Parameter Population und Verbreitung vorgesehen, sondern es solle so lange mit Operatoren gearbeitet werden, bis die Population und die Verbreitung stabil sind.

Das BMUV hat auf die internationale Zusammenarbeit in der WISO-Plattform „Große Beutegreifer und wildlebende Huftiere“, der Alpenkonvention und der Berner Konvention verwiesen. Zum Wolf bestehe ein regelmäßiger Austausch mit Polen und teilweise mit Tschechien. Im Jahr 2015 habe außerdem ein Treffen mit den deutschen Anrainerstaaten zum grenzüberschreitenden Monitoring und Management der Großraubtiere stattgefunden. Die Ergebnisse des Treffens seien in die weiteren Beratungen zwischen Bund und Ländern sowie den Bericht der Bundesregierung eingeflossen. Staatenübergreifende Monitoringkonzepte und Managementempfehlungen seien gemeinsam mit Polen erarbeitet worden.

Das Monitoring der Großraubtiere werde von den Ländern durchgeführt, die auch detaillierte Daten für ihre Kommunikation benötigen. Das BfN fasse die Monitoringdaten gemeinsam mit den Ländern alle sechs Jahre für den FFH-Bericht zusammen und bewerte den Erhaltungszustand gemeinsam mit den Ländern in einer mehrtägigen Sitzung. Die politische Entwicklung und Haltung gegenüber dem Wolf mache es notwendig, dass weiterhin genaue jährliche Daten zu Vorkommen und Populationsgröße (beim Wolf: Rudel, Territorien, Einzelpaare) vorhanden sind. Insbesondere bei sich in Ausbreitung befindlichen Arten wie dem Wolf, noch dazu in einem ungünstigen Erhaltungszustand, sei dies auch nötig, um im Einzelfall eine Entnahme von Einzelindividuen per Ausnahmegenehmigung im Rahmen der FFH-Richtlinie durchführen zu können. Das eigentliche Monitoring im Freiland werde durch die Länder selbst organisiert und finanziert.

Für die Bewertung des Erhaltungszustandes gebe es ein eindeutiges Berichtsformat und Leitlinien der EU-Kommission. Bei der Entwicklung dieser Berichtsmethodik seien in erster Linie naturschutzfachliche Anforderungen maßgeblich und nicht die Nachvollziehbarkeit für Außenstehende. Die Gesamtbewertung des Erhaltungszustandes der Arten erfolge nicht alleine anhand des Bestandes, sondern anhand weiterer Parameter. Trotz einer Bestandszunahme beim Wolf müsse für die verpflichtende Erhaltungszustandsbewertung Daten zum Wolf wie auch zu Luchs und Bär weiterhin vorgehalten und im Rahmen des Monitorings der Länder auch weiterhin erhoben werden. Bei einer noch weiteren Verbreitung des Wolfs in Deutschland könne ggf. eine andere Vorgehensweise sinnvoll sein.

Das in Erarbeitung befindliche Rahmenkonzept Luchs wird dem Bundesrechnungshof nach Fertigstellung zugeleitet.

5.4 Abschließende Bewertung

Nach wie vor ist nicht nachgewiesen, ob Deutschland seine Rechtsverpflichtungen gegenüber der EU im geforderten Umfang nachkommt. Wie auch laufende Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland zeigen, kann von einer ausbleibenden Aufforderung zur Korrektur von übersandten Berichten durch die Europäische Kommission nicht abgeleitet werden, dass Deutschland seine Verpflichtungen vollständig erfüllt. Das BMUV muss selbst intern prüfen, welche Rechtsverpflichtungen gegenüber der EU bestehen und wie diese von Deutschland, gemeinsam mit den Ländern und koordiniert durch den Bund, umgesetzt werden. In den geprüften umfangreichen Akten fanden sich dazu keine Hinweise.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt weiterhin mit Blick auf den weiten Aktionsradius der Großraubtiere die Erstellung einer übergreifenden strategischen Grundlage. Eine entsprechende Empfehlung hat auch die EU-Kommission veröffentlicht. Er fordert außerdem nochmals, gemeinsam mit den Ländern zügig das beabsichtigte nationale Konzept für den Luchs zu erarbeiten und ihm vorzulegen.

Nach dem Entwurf zum vierten Gesetz zur Änderung des BNatSchG ist beabsichtigt, dass das BfN nationale Artenhilfsprogramme zum dauerhaften Schutz insbesondere der durch den Ausbau der erneuerbaren Energien betroffenen Arten, einschließlich deren Lebensstätten aufstellt und die zu deren Umsetzung erforderlichen Maßnahmen ergreift. Damit würde der Gesetzgeber ausdrücklich die Erstellung und Umsetzung von nationalen Artenhilfsprogrammen fordern.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, dass mit einer weiteren Ausbreitung des Wolfes, spätestens mit Erreichen eines guten Erhaltungszustandes, auch die Intensität des Monitorings überprüft werden sollte.

6 Wirksamkeit von Einzelmaßnahmen zum Schutz von Großraubtieren

Das BMUV sowie sein nachgeordneter Geschäftsbereich haben seit dem Jahr 2000 26 Maßnahmen oder Projekte zum Schutz von Großraubtieren mit einem Gesamtvolumen von ca. 1,8 Mio. Euro finanziert (siehe Anlage). In neun Fällen gewährten sie Zuwendungen, in 16 erteilten sie Aufträge.

Diese Maßnahmen wurden insbesondere aus folgenden Titeln des Einzelplans 16 finanziert:

- Kapitel 1601 Titel 687 87 – Beratungshilfe für den Umweltschutz in den Staaten Mittel- und Osteuropas, den Neuen Unabhängigen Staaten sowie den weiteren an die Europäische Union angrenzenden Staaten,
- Kapitel 1604 Titel 532 02 – Behördenspezifische fachbezogene Verwaltungsausgaben (ohne IT),

- Kapitel 1604 Titel 532 05 – Internationale Zusammenarbeit,
- Kapitel 1604 Titel 544 01 – Forschung, Untersuchungen und Ähnliches.

Von den 26 Maßnahmen hat der Bundesrechnungshof 24 geprüft. Das Vorhaben des Umweltbundesamtes war bereits in eine frühere Prüfung einbezogen. Für ein Vorhaben konnten die Akten wegen der bereits abgelaufenen Aufbewahrungsfrist nicht zur Verfügung gestellt werden.

Darüber hinaus hat das BMUV weitere Gutachten oder Projekte beauftragt, die auch einen Bezug zu Großraubtieren haben und nicht in der o. g. Übersicht enthalten waren.

6.1 Forschungs- und Entwicklungsvorhaben

Im Prüfungszeitraum führten das BMUV ein und das BfN fünf FuE-Vorhaben zum Thema Großraubtiere durch (siehe Anlage).

Das Verfahren zur Ausführung des Ressortforschungsplans (früher Umweltforschungsplan, UFOPLAN) hat das BMUV in einer **Arbeitsanweisung (AA-UFO-PLAN)** festgelegt. Das BMUV hat die Arbeitsanweisung im Jahr 2021 überarbeitet.³⁶

Unter Ressortforschung versteht das BMUV grundsätzlich die interne und externe Unterstützung, mit der es den für seine Fachaufgaben erforderlichen Forschungsbedarf deckt. Eine Finanzierungskompetenz des Bundes sei dann gegeben, wenn die angestrebten Ergebnisse zur Umsetzung im Bereich der Legislative oder Exekutive des Bundes (hier der Ressortaufgaben des BMUV) geeignet sind.³⁷

Bei der Begründung des Ressortinteresses ist möglichst konkret darzulegen, für welche Ressortaufgaben des BMUV das FuE-Vorhaben eine Entscheidungshilfe liefern soll und welche Ziele mit dem Vorhaben erreicht werden sollen.³⁸ Zur Ausführung des Ressortforschungsplans gehört „die Auswertung der Ergebnisse der FuE-Vorhaben“.³⁹ Die Fachbegleitung⁴⁰ hat zu den Schlussberichten für FuE-Vorhaben abschließend fachlich Stellung zu nehmen.⁴¹ Bei Vorhaben des nachgeordneten Bereiches ist vom zuständigen Fachreferat des BMUV eine abschließende fachliche Bewertung zu erstellen und ggf. die Hausleitung zu unterrichten.⁴²

³⁶ Arbeitsanweisung zum Ressortforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (AA-REFOPLAN), Stand 7. November 2021.

³⁷ Ziffern 2.1 und 3.1.2 der AA-UFO-PLAN und AA-REFOPLAN.

³⁸ Ziffer 3.5 AA-UFO-PLAN und AA-REFOPLAN.

³⁹ Ziffer 2.6 AA-UFO-PLAN und AA-UFO-PLAN.

⁴⁰ Jedes Vorhaben ist einer fachlichen Arbeitseinheit (Fachreferat/Fachgebiet) zugeordnet, die Bedarfsträger des Vorhabens ist und in der eine Person für die fachliche Betreuung und Kontrolle des Vorhabens verantwortlich benannt ist (Fachbegleitung).

⁴¹ Ziffer 4.5.2 AA-UFO-PLAN und AA-UFO-PLAN.

⁴² Ziffer 4.5.3 AA-UFO-PLAN und AA-UFO-PLAN.

Jährliche „**Ausführungserlasse**“ des BMUV an seine nachgeordneten Behörden BfN und UBA ergänzen die Arbeitsanweisung. Nach Ziffer 2 des letzten Ausführungserlasses dient die Ressortforschung „*der Gewinnung wissenschaftlicher Erkenntnisse und Entscheidungshilfen für die unmittelbare Erfüllung von Fachaufgaben und der Politikberatung. (Nur) dort, wo zugleich ein besonderes Ressortinteresse und ein Erkenntnisgewinn für BMU besteht, kann Ressortforschung auch den Erkenntnisgewinn Dritter fördern. Ressortforschung ist somit der Leistungsaustausch zur Deckung eines konkreten Bedarfs, dessen Ergebnis vorrangig über die Auftragsvergabe erzielt wird.*“

Nach § 12 Absatz 3 der **Allgemeinen Bedingungen für Forschungs- und Entwicklungsverträge des BMU (ABFE-BMU)** hat der Auftragnehmer dem Auftraggeber einen Schlussbericht vorzulegen. Darin sind u. a. die erzielten Ergebnisse, der voraussichtliche Nutzen, insbesondere die Verwertbarkeit der Ergebnisse, sowie die erfolgten oder geplanten Veröffentlichungen der FuE-Ergebnisse eingehend darzustellen. Zudem ist ein kurz gefasster Erfolgskontrollbericht beizufügen.

Zu den o. e. FuE-Vorhaben im Zusammenhang mit dem Thema Großraubtieren hat der Bundesrechnungshof Folgendes festgestellt:

- Ziel eines FuE-Vorhabens des BMUV war die Erstellung eines Berichts zum Wolf als Information für den Umweltausschuss.
- Bei einem FuE-Vorhaben des BfN fehlten in den Akten der Verwendungsnachweis, Prüfvermerk und Projektabschluss.
- Bei dem FuE-Vorhaben für den „Probetrieb“ der DBBW fehlten in der Projektakte die abschließende fachliche Stellungnahme des BfN sowie eine abschließende Bewertung des BMUV. Trotzdem führte das BfN das FuE-Vorhaben DBBW als neues FuE-Vorhaben fort (siehe Teil 2 der Abschließenden Prüfungsmitteilung).
- Bei den drei mit Zuwendungen finanzierten FuE-Vorhaben war dem BfN vom Zuwendungsempfänger jeweils ein Verwertungsplan vorzulegen. In den Verwertungsplänen waren insbesondere beabsichtigte Publikationen und Vorträge zu den FuE-Vorhaben aufgelistet. Ob es nach Abschluss der Projekte tatsächlich zu der beabsichtigten Verwertung der Forschungsergebnisse kam, war den Akten nicht zu entnehmen.
- Sofern fachliche Stellungnahmen zum Projektabschluss erstellt wurden, befassten sich diese lediglich damit, ob die Ziele der Projekte erreicht wurden. Ob damit die beabsichtigte Wirkung erzielt und der Bedarf an Forschungserkenntnissen gedeckt wurde, war nicht dokumentiert.
- Die fachlichen Stellungnahmen enthielten keine Aussagen dazu, inwieweit die Ergebnisse der FuE-Vorhaben für konkrete Ressortaufgaben genutzt wurden. Inwieweit die Länder bei der Erstellung ihrer Managementpläne tatsächlich auf Veröffentlichungen des BfN zurückgriffen, war nicht dokumentiert und damit nicht nachvollziehbar.

6.2 Projekte der Verbändeförderung

Das BfN hat zwei Projekte zum Schutz von Großraubtieren mit Zuwendungen aus Kapitel 1601 Titel 685 04 (Zuschüsse an Verbände und sonstige Vereinigungen auf den Gebieten des Umweltschutzes und des Naturschutzes) gefördert (siehe Anlage).

Nach dem aktuellen „**Merkblatt zur Förderung von Maßnahmen im Rahmen der Verbände- projektförderung (Kapitel 1601 Titel 685 04 Erl. Nummer 2.4)**“⁴³ müssen die Projekte einen klaren ökologischen Schwerpunkt und eine breite Außenwirkung haben und sollen innovativ sein (Ziffer 4.2). Gefördert werden daher prioritär Projekte, die über eine rein lokale oder regionale Wirkung hinaus für den Natur- und Umweltschutz in Deutschland von Bedeutung sind. Rein lokal oder regional ausgelegte Projekte müssen einen besonderen Modellcharakter aufweisen. Die Antragsteller haben mit ihrem Förderantrag die **Anlage zum Antrag auf Gewährung einer Bundeszuwendung auf Ausgabenbasis (AZA) für 2021**⁴⁴ vorzulegen. Darin haben sie die beabsichtigten langfristigen Wirkungen des Projektes über den Förderungszeitraum hinaus darzustellen. Ferner haben sie anzugeben, ob sie eine eigenständige Fortführung des Projektes anstreben und wie sie dies sicherstellen wollen.

Bei dem Projekt „Rückkehr auf leisen Pfoten“ sollte durch Öffentlichkeitsarbeit die Akzeptanz für den Wolf verbessert werden. Dafür erstellte der Zuwendungsempfänger multimedialer Materialien und führte eine Tagung durch. In den Projektakten fanden sich keine Hinweise zur Weiterverwendung der multimedialen Materialien nach Abschluss des Projektes. Laut Schlussbericht bemühte sich der Zuwendungsempfänger selbst um eine Evaluierung. Die Auswertung im Schlussbericht lieferte aber keine Erkenntnisse hinsichtlich der Wirksamkeit der Tagungsergebnisse für den Schutz des Wolfes.

Im zweiten Projekt „Entwicklung einer bundesweiten Management- und Kommunikationsstrategie für Wolf und Luchs“ sollte eine zentrale internetbasierte Kommunikationsplattform für die Beratung und den Informationsaustausch zwischen den Ländern geschaffen werden. Jedoch war weder im Zuwendungsantrag noch im Verwertungsplan dargestellt, wie und durch wen die Kommunikationsplattform nach Beendigung des Projektes weitergeführt werden sollte. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass die Kommunikationsplattform nicht längerfristig genutzt wurde, denn Gegenstand des FuE-Vorhabens für die Errichtung der DBBW waren die Entwicklung und Programmierung einer eigenen Datenbank.

6.3 Zusammenfassende Würdigungen und Empfehlungen

Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Als wichtiges Instrument der Erfolgskontrolle umfassen sie grundsätzlich

⁴³ BMUV: Merkblatt zur Förderung von Maßnahmen im Rahmen der Verbände projektförderung (Kap. 1601 Titel 685 04 Erl. Nummer 2.4) vom 21. Mai 2019 (<https://www.bfn.de/foerderung/verbaendefoerderung.html>).

⁴⁴ Veröffentlicht unter: <https://www.bfn.de/foerderung/verbaendefoerderung.html>.

eine Zielerreichungs-, Wirksamkeits- und Wirtschaftlichkeitskontrolle (VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO).

Den Akten ließ sich nicht entnehmen, ob das BMUV/das BfN bei den geprüften Projekten über die Zielerreichungskontrolle hinaus auch eine Wirkungskontrolle durchgeführt hatte. Beide dokumentierten nicht, inwieweit sie die Ergebnisse nach Abschluss des Projektes für die Ressortaufgaben des BMUV nutzten. Die Verwertungspläne bei den drei mit Zuwendungen finanzierten FuE-Vorhaben stellten nur auf die geplanten Veröffentlichungen ab. Auch verfolgten BMUV und BfN in einem weiteren Fall nicht systematisch weiter, ob die Länder Empfehlungen des Bundes für den Schutz der Großraubtiere tatsächlich nutzten, beispielsweise bei der Erstellung der Managementpläne oder beim Monitoring.

Die „Ausführungserlasse“ des BMUV und die ABFE-BMU zum Ressortforschungsplan sowie die Regelungen des BMUV zur Verbändeförderung lassen erkennen, dass dem BMUV die Bedeutung der Wirkungskontrolle bei FuE-Vorhaben und der Verbändeförderung grundsätzlich bewusst ist. Allerdings haben die getroffenen Prüfungsfeststellungen gezeigt, dass BMUV und BfN solche Wirkungskontrollen nicht oder zumindest nicht nachweisbar durchgeführt haben.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMUV auf, Wirkungskontrollen künftig sicherzustellen. Dafür sind alle beabsichtigten und unbeabsichtigten Auswirkungen der durchgeführten Maßnahme zu ermitteln. Bei FuE-Vorhaben ist außerdem zu betrachten, inwieweit die Ergebnisse für die Erfüllung von Ressortaufgaben des BMUV genutzt wurden. Dies ist in den Akten zu dokumentieren. Das BMUV sollte die Beanstandungen auch bei einer weiteren Überarbeitung der Arbeitsanweisung zur Ausführung des Ressortforschungsplans berücksichtigen.

6.4 Stellungnahme des BMUV

Das BMUV hat bezüglich der bemängelten fehlenden Dokumentation in den geprüften Akten auf seine Ausführungen zu Kapitel 3 verwiesen. Das BMUV hat nochmals zugesagt, zukünftig die Vollständigkeit der Akten über die elektronische Aktenführung zu gewährleisten, komplementär ergänzt durch die Nutzung der Datenbank profi.

Grundsätzlich habe das BfN die Verwertbarkeit geprüft. Bei den angesprochenen drei **FuE-Vorhaben** seien die Ergebnisse in unterschiedlicher Form veröffentlicht und für die Ressortaufgaben des BMUV insbesondere im Hinblick auf die Entwicklung bundesweiter Standards und Fachkonzepte genutzt worden. Die Länder seien durch die projektbegleitenden Arbeitsgruppen intensiv in die Ergebnisse und Empfehlungen der Vorhaben eingebunden gewesen. Es seien zum damaligen Zeitpunkt im deutschsprachigen Raum die einzigen umfassenden fachlichen Ausarbeitungen zu den o. g. Themenfeldern gewesen, auf die die Bundesländer zurückgreifen konnten.

Den Betrieb der im Rahmen der **Verbändeförderung** geförderten Kommunikationsplattform habe der Zuwendungsempfänger seinerzeit eingestellt. Sie sollte der Unterstützung der

Kommunikation und dem Austausch der Bundesländer untereinander dienen. Es bestehe keine wie auch immer geartete kausale Verknüpfung zur Datenbank der DBBW, da es sich hier um inhaltlich vollständig verschiedene Ansätze handele.

Das BMUV hat weiter ausgeführt, dass die Ergebnisse der Projekte nach deren Abschluss in vielfältiger Weise durch das BMUV und das BfN für Ressortaufgaben genutzt wurden. Die Projekte seien in vielfältiger Weise zur Entwicklung bundesweiter Konzepte und Standards zum Umgang mit Großraubtieren durch den Bund verwendet worden und seien Grundlage der Beratung mit den Ländern, mit den Verbänden und weiteren Stakeholdern sowie der Wissenschaft gewesen. Die Ergebnisse seien zudem zur Unterstützung der Aufgaben des BMUV auf europäischer Ebene und im internationalen Austausch genutzt worden. Die Ergebnisse würden auch als fachliche Grundlage etwa bei der Beantwortung parlamentarischer Anfragen, Ressortabstimmungen und für die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit in der täglichen Arbeit des BMUV und BfN herangezogen. Beispielsweise hätten sich alle Länder nach der Erarbeitung der Monitoringstandards im Jahr 2009 verpflichtet, diese Standards bei der Bewertung von Nach- und Hinweisen bei Wolf, Bär und Luchs zu übernehmen. Sie seien seitdem fester Bestandteil jedes Großraubtiermanagementplans der Bundesländer und würden von den Ländern in der täglichen Facharbeit genutzt. Durch die direkte Verwertung und den intensiven Austausch zu den jeweiligen Projektergebnissen mit einer Vielzahl von Akteuren von Ländern und Stakeholdern könnten direkt Rückschlüsse auf die Wirksamkeit der Projekte gezogen und dokumentiert werden. Eine Dokumentation erfolge daher nicht immer zwingend in den Akten zu den jeweiligen FuE-Vorhaben selbst.

Die Zielerreichung sei durch die Beiträge des Bundes zu Projektbeginn und in den Projektbegleitenden Arbeitsgruppen sowie durch die Abnahme der Endberichte stets abgesichert. Es werde stets im Datenbanksystem profi und in parallel für den internen behördlichen Geschäftsgang zu erarbeitenden abschließenden fachlichen Stellungnahmen festgehalten, ob die Ziele eines FuE-Vorhabens erreicht wurden. Diesen Stellungnahmen lägen Schlussberichte zugrunde, welche auch Erfolgskontrollberichte einschließen. Diese Erfolgskontrollberichte seien bislang nicht durchgängig als selbstständige Berichte verfasst und stattdessen als integrale Bestandteile der Abschlussberichte angesehen worden. Das BfN werde zukünftig darauf achten, dass neben den Schlussberichten stets Erfolgskontrollberichte vorgelegt werden, welche die in den ABFE-BMU und A/BNBest-P/BMU jeweils dargelegten Anforderungen erfüllen. Durch eine solche explizite Dokumentation der Erfolgskontrolle ließe sich die Wirkungskontrolle von Vorhaben der Ressortforschung am zuverlässigsten sicherstellen.

6.5 Abschließende Bewertung

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMUV künftig die Dokumentation verbessern und eine Vollständigkeit der Akten gewährleisten will. Das BfN hat zugesagt, künftig auf die Vorlage von Berichten zur Erfolgskontrolle zu achten. Damit lasse sich auch eine Wirkungskontrolle von Forschungsvorhaben sicherstellen.

Der Bundesrechnungshof fordert nochmals, neben den bereits zumeist praktizierten Zielerreichungskontrollen auch Wirkungskontrollen durchzuführen. Die Wirksamkeit der Projekte ist in den Projektakten des BfN und BMUV nachvollziehbar zu dokumentieren.

7 Unterstützung des BMUV und des BfN durch ein externes Institut

7.1 Prüfungsfeststellungen

Umfang der Zusammenarbeit mit dem Institut

BMUV und BfN arbeiten seit langem eng mit einem externen Institut bei fachlichen Fragestellungen zu Wölfen zusammen. Sie beauftragten das Institut mit vier Vorhaben, davon drei FuE-Vorhaben:

- FuE-Vorhaben „Machbarkeitsstudie zum grenzüberschreitenden deutsch-polnischen Wolfsmanagement“,
- „Entwicklung gemeinsamer deutsch-polnischer Monitoringstandards“,
- FuE-Vorhaben „Bericht des Bundes zum Wolf“,
- FuE-Vorhaben „Pilotstudie zur Abwanderung und zur Ausbreitung von Wölfen in Deutschland“.

Der Umfang der vier Aufträge lag unter den Schwellenwerten, ab denen EU-Vergaberecht anzuwenden ist. BMUV und BfN vergaben die Aufträge freihändig an das Institut. Dies

- sei die einzige fachwissenschaftliche Einrichtung, die die Anforderungen des Vorhabens in Zusammenarbeit mit einer Spezialistin einer ausländischen Umweltorganisation optimal erfüllen könne; es sei umfangreiches, einschlägiges Fachwissen bereits vorhanden,
- habe bereits bestimmte Konzepte, Berichte und Daten für das BMUV und das BfN erarbeitet, könne darauf zurückgreifen und sie gleichzeitig aktualisieren,
- verfüge über Daten, auf die das BMUV bei Kleinen Anfragen, Bürgeranfragen usw. immer wieder zurückgreife,
- organisiere und leite federführend das Wolfsmanagement und/oder Wolfsmonitoring in Sachsen, Südbrandenburg und Sachsen-Anhalt,
- sei die einzige Einrichtung in Deutschland mit Erfahrungen in der Arbeit an und dem Verhalten von wild lebenden Wölfen in Deutschland sowie mit den in Frage kommenden Fangmethoden, könne aus der ständigen Zusammenarbeit heraus auf die notwendige Kooperation und personelle Unterstützung durch Bundesförster und Bundeswehr setzen und verfüge über weitere notwendige Erfahrungen und Fähigkeiten sowie
- arbeite wissenschaftlich zum Wolf.

Zudem war oder ist das Institut Teil des beauftragten Konsortiums (Projektpartner) oder Unterauftragnehmer beim

- FuE-Vorhaben „Fachkonzept für ein Wolfsmanagement in Deutschland“,
- FuE-Vorhaben „Grundlagen für Managementkonzepte für die Rückkehr von Großraubtieren – Rahmenplan Wolf“,
- FuE-Vorhaben „DBBW“ (Probetrieb) und
- FuE-Vorhaben „Betrieb der DBBW“ (Verstetigung).

Mit Ausnahme des FuE-Vorhabens „Betrieb der DBBW“ dokumentierten BMUV und BfN vor Erteilung der Aufträge bzw. der Gewährung der Zuwendungen nicht, ob das Institut nicht nur fachlich geeignet, sondern auch leistungsfähig ist (beispielsweise hinsichtlich seiner personellen oder Sachmittelausstattung).

Aufgabenwahrnehmung durch das Institut

- Bei der erstmaligen Beauftragung des Instituts forderte nach einem internen Vermerk des BfN das beteiligte Landesumweltministerium, das Vorhaben an eine Einrichtung in seinem Land zu vergeben. Der vorgeschlagene Zuwendungsempfänger sollte weitere Akteure wie z. B. das Institut einbinden. Das Institut sei ein freies Gutachterbüro und hätte einschlägige Forschungserfahrungen.
- Als Ergebnis eines FuE-Vorhabens empfahl das Institut, ein „Kompetenzzentrum Großräuber“ zu errichten und wandte sich mit dieser Forderung später nochmals an das BMUV. Bei der Erarbeitung der sogenannten „key-actions“ für die Europäische Kommission im Jahr 2013 setzte sich das Institut erneut für ein Wolfskompetenzzentrum ein. Letztendlich entschloss sich das BMUV, die DBBW einzurichten.
- Das FuE-Vorhaben „Dokumentation der Vorkommen und des Managements des Wolfes in Deutschland und Beratung von Bund und Ländern zum Wolf“ schrieb das BfN zunächst öffentlich aus, da diese Aufgaben auch Naturschutzverbände erfüllen könnten. Die Leistungsbeschreibung beruhte in wesentlichen Teilen auf einem Aufgabenkatalog für ein künftiges Kompetenzzentrum, den das Institut erarbeitet hatte. Das BfN musste die erste Ausschreibung aufheben. Wegen der begrenzten finanziellen Mittel reduzierte es den ursprünglich gewünschten Leistungsumfang. Um die Leistungen schneller vergeben zu können, überarbeitete das Institut in Abstimmung mit BMUV und BfN die Leistungsbeschreibung. Nach Auffassung des BMUV durften keine weiteren Verzögerungen eintreten, sonst wäre das Projekt „untergegangen“. Eine erneute Ausschreibung gab es nicht, sondern das BfN forderte eine wissenschaftliche Einrichtung zur Abgabe eines Angebotes auf (freihändige Vergabe) und erteilte den Auftrag. Das Institut übernahm als Unterauftragnehmer die Beratung der Naturschutzbehörden des Bundes und der Länder sowie die Dokumentation. Es erstellte das „Konzept zum Umgang mit auffälligen Wölfen“ und den „Leitfaden

für die Öffentlichkeitsarbeit der Naturschutzbehörden“. Nahezu die Hälfte des Auftragsvolumens⁴⁵ waren für das Institut vorgesehen.

- Bei dem folgenden Vergabeverfahren zur Verstetigung des „Betriebs der DBBW“ war das Institut Teil der Bietergemeinschaft. Auf die europaweite Ausschreibung ging lediglich ein Angebot ein. Die in der Leistungsbeschreibung formulierten projektspezifischen Anforderungen sowie den kurzfristigen Beginn der Vertragslaufzeit konnte nur der bisherige Auftragnehmer erfüllen. Das Institut sollte als Projektpartner der Bietergemeinschaft u. a. folgende Teilleistungen übernehmen:
 - Bewertung und kartografische Darstellung der Wolfsvorkommen in Deutschland,
 - Beratung des Auftraggebers zur Vorbereitung von Gremiensitzungen und zu Bundestagsanfragen,
 - Fachvorträge auf nationalen Veranstaltungen,
 - Beratung der Länder zu Wolfsnachweisen, zu auffälligen Wölfen und anderen Fragen des Wolfsmanagements,
 - Erarbeitung eines Fachkonzepts zum Monitoring von Wölfen bei flächiger Verbreitung,
 - Durchführung von Arbeitstreffen zum Wolfsmonitoring und -management mit Nachbarländern (mit drei Partnern der Bietergemeinschaft) und
 - Teilnahme an internationalen Veranstaltungen zum Wolfsmonitoring und -management (mit drei Partnern der Bietergemeinschaft).

Eine der beiden Inhaberinnen des Instituts nahm an Sitzungen der „Wolf Working Group“ der Europäischen Kommission in Brüssel und weiteren Tagungen teil. Zudem war eine Vertreterin des Instituts bei der zweiten Sitzung des „Runden Tisches Wolf“ als Expertin des BMUV geladen.

Personelle Ressourcen des Instituts

Das BMUV konnte dem Bundesrechnungshof bei seinen Erhebungen nicht mitteilen, wie viele Beschäftigte das Institut hat und wie sie qualifiziert sind. Auf dessen Nachfrage teilte das Institut mit, dass es bis zum Jahr 2009 nur aus den beiden Inhaberinnen bestanden habe. Inzwischen gebe es fünf weitere Beschäftigte. Beide Inhaberinnen sind Biologinnen, die weiteren Mitarbeitenden haben Biologie, Internationaler Naturschutz, Landnutzung und Wasserbewirtschaftung, Wildtierökologie und Wildtiermanagement sowie Waldwirtschaft und Umwelt studiert.

Das Institut führt das Wolfsmanagement nach eigenen Angaben für den Freistaat Sachsen seit dem Jahr 2001 durch bzw. koordiniert es. Außerdem koordiniere es seit dem Jahr 2007 auch das Wolfsmanagement in Südbrandenburg. Des Weiteren habe es Monitoringarbeiten in Sachsen-Anhalt und Thüringen ausgeführt. Seit dem Jahr 2013 erarbeite es im Auftrag der

⁴⁵ Von den vorgesehenen Gesamtausgaben von 356 981,59 Euro (ohne Umsatzsteuer) waren 161 150,00 Euro (das entspricht 45 %) für das Institut vorgesehen.

Bundesanstalt für Immobilienaufgaben einen jährlichen Statusbericht zum Wolfsvorkommen auf den relevanten Bundesflächen.

Wissenschaftliche Unterstützung durch andere Organisationen

Bei einem FuE-Vorhaben⁴⁶ war neben dem Institut der Arbeitsbereich Wildtierökologie und Wildtiermanagement der Universität A beteiligt. Diese Universität war dem BfN „*als herausragende Fachinstanz für Fragen des Großraubtiermanagements in Deutschland bzw. Mitteleuropa*“ bekannt. Die Universität A als öffentlich-rechtliche Einrichtung biete die Gewähr für eine sachgerechte organisatorische, verwaltungs- und haushaltsmäßige Projektabwicklung. Das Vorhaben wurde in Kooperation mit einer weiteren Universität B, dem Institut und einem Experten durchgeführt.

Zudem förderte das BfN drei Projekte einer Stiftung, die sich mit dem Schutz von Großraubtieren beschäftigten. Bei einem Projekt⁴⁷ war ein Jagdverband Projektpartner und die Universität A am Projekt beteiligt.

Ergänzend ist anzumerken, dass die Koordinierung und Schulung der Wolfsbetreuer sowie die wissenschaftliche Begleitung des Wolfsmanagements in Mecklenburg-Vorpommern der Professur für Forstzoologie der Universität C obliegen.

7.2 Würdigungen und Empfehlungen

Lieferungen und Leistungen sind grundsätzlich öffentlich oder beschränkt mit Teilnahmewettbewerb auszuschreiben, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen (§ 55 Absatz 1 BHO). Die zum Zeitpunkt der o. g. vier Auftragsvergaben anzuwendende Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen/Teil A Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen (VOL/A) sah eine freihändige Vergabe nur unter engen Voraussetzungen vor. Grundsätzlich waren mehrere – mindestens drei – Bewerber zur Angebotsabgabe aufzufordern.⁴⁸ Der Verzicht darauf und die Anwendung des „Alleinstellungsmerkmals“ (monopolartige Kompetenz) setzen eine umfassende und hochaktuelle Marktübersicht voraus. Nur so kann ermittelt werden, dass tatsächlich nur ein Anbieter in der Lage ist, die gewünschte Leistung zu erbringen. Eine solche Marktübersicht war in den eingesehenen Akten des BfN nicht dokumentiert. Vielmehr begründeten das BMUV und

⁴⁶ Grundlagen für Managementkonzepte für die Rückkehr von Großraubtieren – Rahmenplan Wolf.

⁴⁷ Verbändeförderung „Bundesweite Kommunikationsstrategie für Großraubtiere“.

⁴⁸ Mittlerweile ist nach § 55 BHO bei der Vergabe von Liefer- und Dienstleistungen unterhalb der EU-Schwellenwerte die Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (Unterschwellenvergabeordnung - UVgO) anzuwenden. Auch diese sieht nur unter engen Voraussetzungen eine Verhandlungsvergabe ohne Teilnahmewettbewerb vor. Grundsätzlich sind mindestens drei Unternehmen zur Abgabe eines Angebots aufzufordern.

das BfN die Einholung nur eines Angebots mit den vorhandenen Erfahrungen mit dem Institut, insbesondere aus früheren Aufträgen des Bundes und der Länder.

Durch den mangelnden Wettbewerb begünstigten BMUV und BfN das Institut unzulässig gegenüber anderen Marktteilnehmern. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofs gab es noch andere Anbieter, die die Leistungen hätten erbringen können. So beauftragten das BMUV und BfN selbst andere wissenschaftliche Einrichtungen oder Stiftungen mit der Erbringung von Leistungen mit Bezug zum Wolf. Ebenso greifen die Landesverwaltungen auf andere Einrichtungen zurück. Infolge der wiederholten Beauftragung des Instituts mit umfassenden fachlichen Leistungen zum Thema Wolfsmanagement einschließlich von Beratungsaufgaben sieht der Bundesrechnungshof das Risiko einer erheblichen Abhängigkeit des Bundes von der fachlichen Expertise eines Externen. In diesem Zusammenhang weist er darauf hin, dass bei einem politisch sensiblen und naturschutzfachlich anspruchsvollen Thema wie dem Umgang mit dem Wolf auch interdisziplinäre Ansätze diskutiert werden sollten, um tragfähige Lösungen mit breiter gesellschaftlicher Akzeptanz zu finden.

Außerdem bemängelt der Bundesrechnungshof, dass BMUV und BfN nicht ausreichend beachtet haben, ob das Institut nicht nur fachkundig, sondern auch leistungsfähig ist (§ 10 Absatz 1 ABFE-BMU). Ursprünglich waren nur die beiden Inhaberinnen für das Institut tätig. Inzwischen ist die Anzahl der Beschäftigten zwar gestiegen, das Institut nimmt jedoch zahlreiche Aufgaben im Bereich Wolfsmanagement für den Bund und die Länder wahr.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMUV und das BfN auf, künftig die Regelungen des Vergaberechts einzuhalten. Grundsätzlich ist es nur bei Herstellung von Wettbewerb möglich, dass der Bund Aufträge unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes vergibt. Neben der Fachkunde ist auch die Leistungsfähigkeit der Bieter zu beurteilen; ggf. haben die Bieter letztere durch geeignete Unterlagen nachzuweisen. Außerdem empfiehlt der Bundesrechnungshof, bei der Bearbeitung fachlicher Fragestellungen zum Management von Großraubtieren bei Bedarf auf unterschiedliche (externe) Fachexpertise zurückzugreifen.

7.3 Stellungnahme des BMUV

Die Auftragsvergaben an ein externes Institut seien im Rahmen der geltenden Vorschriften der BHO und der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen/Teil A, Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen (VOL/A) erfolgt. Das BfN habe die Beauftragung des Instituts auf Grundlage einer umfassenden und hochaktuellen Marktübersicht vorgenommen, die eine freihändige Vergabe rechtfertige.

Seinerzeit habe es an anderer Stelle keine dahingehende Kompetenz zum Wolf in Deutschland gegeben. Aufgrund der Ausbreitung des Wolfes seien erstmals im Monitoringjahr 2007/2008 außerhalb Sachsens territoriale Wölfe nachgewiesen worden. Deshalb seien nur in Sachsen praktische Erfahrungen im Umgang mit Wölfen, im Wolfsmanagement und Monitoring vorhanden gewesen. Andere Bieter hätten daher die Leistung zum Zeitpunkt der Auftragsvergabe nicht erbringen können. Mit der weiteren Ausbreitung des Wolfes sei ein

Anstieg der Expertise zu verzeichnen, sodass bei aktuellen Ausschreibungen auf unterschiedliche externe Fachexpertise zurückgegriffen werden könne.

Zum geforderten interdisziplinären Ansatz zum Umgang mit dem Wolf werde auf die entsprechenden Studien zur Akzeptanz in den Ausführungen zu Kapitel 4 verwiesen. Auch wenn es sich um ein politisch sensibles Thema handele, sei die wissenschaftliche Klärung von Fachfragen der erste notwendige Schritt, um beim Umgang mit dem Wolf basierend auf einer soliden fachlichen Grundlage zu Lösungen im Sinne der Erreichung der Ziele der FFH-Richtlinie zu kommen. Eine entsprechende fachliche Expertise sei hier also die Grundlage, bevor weitere gesellschaftspolitische Aspekte berücksichtigt werden.

Das BfN habe die Leistungsfähigkeit der Bieter insgesamt positiv beurteilt. Zusätzlich sei der Auftragnehmer in Projektbesprechungen durch das BfN auch darauf hingewiesen worden, dass es aufgrund der Aufgabenfülle erforderlich sein könne, die Leistungsfähigkeit auszubauen. Das habe dieser dann auch entsprechend umgesetzt. Die Leistungen seien vereinbarungsgemäß und erfolgreich erbracht worden.

Sowohl bei der Einrichtung des Probetriebes als auch bei der Verstetigung der DBBW seien die Vergabevorschriften eingehalten worden. Bei der Verstetigung der DBBW habe kein anderer potenzieller Bieter seine Teilnahme am Vergabeverfahren auf der Plattform „e-Vergabe“ aktiviert. Die in der Leistungsbeschreibung niedergelegten projektspezifischen Anforderungen seien allein auf der Grundlage von fachlichen Notwendigkeiten formuliert und mit der projektbegleitenden Arbeitsgruppe und in Bund-Länder-Gremien entwickelt und abgestimmt worden. Die Leistungsfähigkeit sei bei der Vergabe der DBBW festgestellt, jedoch leider nicht dokumentiert worden. Das BfN erhebe bei Vergabeverfahren nur dann die Anzahl der Beschäftigten mit ihrer Qualifikation, wenn dies ein wesentliches Kriterium und daher in den Vergabeunterlagen entsprechend zu fordern ist. Es bestehe durchaus die Möglichkeit, dass entsprechende Kapazitäten erst im Aufbau begriffen sind und daher eine Leistungsstörung nicht zu erwarten ist.

7.4 Abschließende Bewertung

Der Bundesrechnungshof nimmt die Absicht von BMUV und BfN zur Kenntnis, die Regeln des Vergaberechts einhalten zu wollen. Sofern eine Marktübersicht vorliegt, ist diese in den Vergabeunterlagen zu dokumentieren. In den geprüften Akten war sie nicht enthalten.

Der Bundesrechnungshof befürwortet es, wenn sich durch das Vorhandensein von Fachexpertise weiterer Dritter ein Wettbewerb bei der Vergabe einstellt. Da sich der Bund zum Wolf jedoch in erster Linie durch die DBBW beraten lässt, die zu diesem Zweck gegründet wurde, erscheint eine Verbesserung der Wettbewerbssituation zweifelhaft.

Zu seinen Feststellungen zur Gründung und Verstetigung der DBBW verweist der Bundesrechnungshof auf den Teil 2 seiner Abschließenden Prüfungsmitteilung.

Reinert

Peters

Beglaubigt: Rogall, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

Übersicht zu Maßnahmen und Projekten zum Schutz von Großraubtieren (Stand 31. Januar 2020)

(Quelle: E-Mail des BMU vom 31. Januar 2020)

Bezeichnung der Maßnahme oder des Projektes	Finanzielles Volumen in Euro	Finanzierungsart	Laufzeit
BMU			
Wissenstransfer in der lokalen Auseinandersetzung zur Ko-Adaption mit dem Wolf in alpinen Regionen	42.185,00	Zuwendung	01.02.2020 - 31.01.2021
Bericht des Bundes zum Wolf	21.420,00	Auftrag	01.06.2015 - 15.12.2015
Expertenworkshop zum Thema "Umgang mit den zurückkehrenden Großraubtieren im Alpenraum" - ROW-Alps-Projekt im Rahmen der Plattform "WISO" unter dem Dach der Alpenkonvention	10.000,00	Zuwendung	01.12.2014
Frau A., Teilnahme am 1. Meeting of the Expert Group of Humane Trapping Standards in Brüssel	374,45	Auftrag	07.02.2014
Entwicklung gemeinsamer deutsch-polnischer Monitoringstandards (Standards for the monitoring of the Central European wolf population in Germany and Poland)	29.444,40	Auftrag	01.03.2013 - 31.10.2013
Machbarkeitsstudie zum grenzüberschreitenden deutsch-polnischen Wolfsmanagement (A review of wolf management in Poland and Germany with recommendations for future transboundary collaboration)	35.547,00	Auftrag	28.10.2011 - 30.03.2012
Frau A., Erarbeitung und Präsentation des Vortrages "Large Carnivores in Germany"	1.428,00	Auftrag	06./07.11.2012
Herr B., Vortrag WISO-Konferenz	300,00	Auftrag	26. - 28.04.2012
Frau A., Teilnahme 2. Treffen der "Wolf Working Group" in Brüssel	420,78	Auftrag	17.05.2010
Übersetzung des Handbuchs "Monitoring von Großraubtieren in Deutschland"	5.975,94	Auftrag	2010
Fachgespräch "Rückkehr der Wölfe" Rietschen	2.102,88	Auftrag	26.09.2009
Fachgespräch zum Management von Wolf, Bär und Luchs in Rietschen und Exkursion in das Wolfsrevier auf den Truppenübungsplatz Oberlausitz	1.512,31	Auftrag	28.07.2009
Frau A., Teilnahme Treffen "Wolf Working Group" Brüssel	321,90	Auftrag	04.02.2009
Bären-Workshop, München	2.384,08	Auftrag	28. - 30.04.2008
BMU-Tagung "Wer hat Angst vorm bösen Wolf?"	125.417,45	Auftrag	16.10.2006 – 31.05.2007
Internationales Expertentreffen "Wölfe in Mitteleuropa: Situation, Probleme, Lösungen" in Bad Muskau	30.000,00	Auftrag	08./09.12.2004

Bezeichnung der Maßnahme oder des Projektes	Finanzielles Volumen in Euro	Finanzierungsart	Laufzeit
BfN			
Betrieb der Dokumentations- und Beratungsstelle des Bundes zum Thema Wolf	79.841,54	Auftrag	2019-2025
Dokumentations- und Beratungsstelle des Bundes zum Thema Wolf	572.643,67	Auftrag	2015-2019
FuE-Vorhaben: Pilotstudie zur Abwanderung und zur Ausbreitung von Wölfen in Deutschland	191.459,45	Auftrag	2006-2011
FuE-Vorhaben: Fachkonzept für ein Wolfsmanagement in Deutschland	161.014,00	Zuwendung	2005-2006
FuE-Vorhaben: Kooperation im Wolfsschutz zwischen Polen und Deutschland	40.075	Zuwendung	2005-2006
FuE-Vorhaben: Grundlagen für Managementkonzepte für die Rückkehr von Großraubtieren – Rahmenplan Wolf	190.330,57	Zuwendung	2007
Verbändevorhaben: Bundesweite Managementstrategie für große Beutegreifer	92.940,00	Zuwendung	01.08.04-31.08.06
EuE-Vorhaben: Etablierung von Luchspopulationen in Kulturlandschaften (Voruntersuchung)	66.176,02	Zuwendung	09/2007-10/2008
Verbändeförderung: Rückkehr auf leisen Pfoten	102.214,40	Zuwendung	01.06.07-31.05.09
UBA			
Schutz der Großraubtiere des Karpatenraums - Vorbereitung und Durchführung einer internationalen Konferenz	12.703,20	Zuwendung	02.05. - 30.11.2016

1.818.232,04

Catering für die 5. Sitzung der Dt.-poln. AG Wolf am 25.02.2014

300,00

Erstattung

25.02.2014