



Abschließende Mitteilung

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

über die Prüfung

Richtlinie zur Förderung von Projekten im Rahmen des Nationalen Artenhilfsprogramms

Anhörung des Bundesrechnungshofes nach § 103 Absatz 1 Bundeshaushaltsordnung

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 - 0002667

27. September 2024

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Anlass	8
2	Hintergrund	8
3	Verwaltungskompetenz des BfN	9
3.1	Ausgangslage	9
3.2	Sachverhalt	10
3.2.1	Inhalt der Förderrichtlinie	10
3.2.2	Intention des BMUV	11
3.2.3	Leitfaden zur Richtlinie	11
3.3	Würdigung	12
3.3.1	Grundsätzliche Verwaltungszuständigkeit der Länder	12
3.3.2	Unzureichende Abgrenzung zu den Verwaltungskompetenzen der Länder	13
3.3.3	Einbindung eines Projektträgers	14
3.4	Empfehlungen	14
3.5	Stellungnahme des BMUV	15
3.6	Abschließende Bewertung und Empfehlungen	16
4	Ziele der Förderung und Erfolgskontrolle	18
4.1	Sachverhalt	18
4.1.1	Ziele und Indikatoren für das nationale Artenhilfsprogramm	18
4.1.2	Weitere Förderungen des Bundes und der Länder	19
4.2	Würdigung	20
4.3	Empfehlung	21
4.4	Stellungnahme des BMUV	21
4.5	Abschließende Bewertung und Empfehlung	22

Abkürzungsverzeichnis

A

AWZ *ausschließliche Wirtschaftszone*

B

BfN *Bundesamt für Naturschutz*

BHO *Bundeshaushaltsordnung*

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

BNatSchG *Bundesnaturschutzgesetz*

R

Richtlinie *Richtlinie zur Förderung von Projekten im Rahmen des Nationalen Artenhilfsprogramms*

V

VV *Allgemeine Verwaltungsvorschriften*

0 Zusammenfassung

Mit einer Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) im Jahr 2022 hat der Gesetzgeber dem Bundesamt für Naturschutz (BfN) die neue Aufgabe übertragen, nationale Artenhilfsprogramme aufzustellen und umzusetzen. Die Programme dienen insbesondere dazu, die vom Ausbau der erneuerbaren Energien betroffenen Arten einschließlich ihrer Lebensstätten dauerhaft zu schützen. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) hat dem Bundesrechnungshof mit Schreiben vom 28. März 2024 den Entwurf der „Richtlinie zur Förderung von Projekten im Rahmen des Nationalen Artenhilfsprogramms“ (Richtlinie) zur Anhörung nach § 103 Bundeshaushaltsordnung (BHO) vorgelegt.

Das BMUV veröffentlichte die Richtlinie am 15. August 2024. Es ergänzte sie nach Veröffentlichung durch einen Leitfaden des BfN. Dieser enthält Hinweise zum Auswahlverfahren und führt die grundsätzlich förderfähigen Arten und Maßnahmen auf.

Die Stellungnahme des BMUV vom 27. August 2024 hat der Bundesrechnungshof bei seiner abschließenden Bewertung berücksichtigt.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt eine Überarbeitung der Richtlinie sowie des ergänzenden Leitfadens aufgrund seiner folgenden Feststellungen:

- 0.1 Verfassungsrechtliche Grundlage für die Aufgabenzuweisung an das BfN ist Artikel 87 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz. Hiernach kann der Bund für Angelegenheiten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht, durch Bundesgesetz selbstständige Bundesoberbehörden errichten oder bestehenden Bundesoberbehörden wie dem BfN neue Aufgaben übertragen. Um die Länder davor zu schützen, dass bislang von ihnen wahrgenommene Verwaltungszuständigkeiten in größerem Umfang auf den Bund übertragen werden, sind einer solchen Aufgabenübertragung auf den Bund verfassungsmäßige Schranken gesetzt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss daher die der Bundesoberbehörde übertragene Aufgabe ihren typischen Merkmalen nach zentral zu erfüllen sein. Für den Vollzug des Naturschutzrechts sind grundsätzlich die Länder zuständig. Dies gilt auch für das Erstellen von Artenhilfsprogrammen. Das BMUV verfolgt mit dem nationalen Artenhilfsprogramm erklärtermaßen einen zentralen und weiträumigen, die Ländergrenzen überschreitenden Ansatz. Die bestehende Zuständigkeit der Länder zur Aufstellung von eigenen Artenhilfsprogrammen würde dadurch nicht verdrängt. Diese Intention spiegelt sich jedoch kaum in der Richtlinie selbst wider. Nur an einzelnen Stellen in der Richtlinie ist ein überregionaler Bezug hergestellt. Maßnahmen auf lokaler oder regionaler Ebene sind gleichermaßen förderfähig. Der Bundesrechnungshof hat daher die Gefahr gesehen, dass der Bund mit dem nationalen Artenhilfsprogramm unzulässige Doppelstrukturen aufbaut oder die Wahrnehmung von Länderkompetenzen verdrängt, weil das nationale Artenhilfsprogramm gleichgerichtete Artenhilfsprogramme der Länder ersetzt. Er hat dem BMUV empfohlen, die Richtlinie so zu überarbeiten, dass die intendierte zentrale und länderübergreifende Ausrichtung darin eindeutig zum Ausdruck kommt.

Dies gilt insbesondere für die Beschreibung der Ziele und des Gegenstands der Förderung. Aus der Richtlinie muss hervorgehen, dass das BfN mit dem nationalen Artenhilfsprogramm auf Bundesebene einen Beitrag zum Artenschutz leistet, der sich von dem der Länder unterscheidet. Ferner muss die anschließende Bewilligungspraxis den zentralen, weiträumigen Ansatz spiegeln.

Das BMUV hat eine Anpassung der Richtlinie bei Zielen und Gegenstand der Förderung für nicht erforderlich gehalten. Die Richtlinie sei in der vorliegenden Form hinreichend übergeordnet und länderübergreifend ausgerichtet. Mit der neuen Aufgabe des BfN, nationale Artenhilfsprogramme aufzustellen, würden die bestehenden Zuständigkeiten der Länder nicht verdrängt. Die Aufgabe der Länder, Artenhilfsprogramme auf Grundlage von § 38 Absatz 2 Satz 1 BNatSchG aufzusetzen, bleibe unberührt. Vielmehr trete mit der Zuweisung an das BfN eine zentral zu erledigende Aufgabe hinzu, die den Erhaltungszustand in den die Ländergrenzen überschreitenden biogeografischen Regionen in den Blick nehme und absichere. Eine übergeordnete Steuerung finde dadurch statt, dass insbesondere Maßnahmen in Schwerpunkträumen von Arten durchgeführt werden sollen. Der zentrale und weiträumige Ansatz werde durch die Berücksichtigung von übergeordneten Fachplanungen, Fachkonzepten oder Arten-Aktionsplänen gewährleistet. Auch die Bewilligungspraxis sei an dem zentralen, weitläufigen Ansatz ausgerichtet. Das BfN werde ausschließlich Projekte fördern, bei denen ein erhebliches Bundesinteresse nachvollziehbar dargelegt worden sei.

Der Bundesrechnungshof hält es demgegenüber für kritisch, dass die Richtlinie zum nationalen Artenhilfsprogramm und der ergänzende Leitfaden in weiten Teilen auch Maßnahmen einbeziehen, die die Länder in Bezug auf die bei ihnen vorkommenden Arten in gleicher Weise fördern könnten. Im neuen ergänzenden Leitfaden zur Richtlinie sind etwa 150 Maßnahmen gelistet, die im Rahmen des nationalen Artenhilfsprogramms förderfähig sind. Das BMUV lässt hierbei die Förderung nur regional oder lokal wirkender Maßnahmen bis hin zur Förderung von Kleinstprojekten zu. Mit diesem sehr breiten Förderansatz schafft es einen beträchtlichen Überschneidungsbereich mit Artenschutzprogrammen, die die Länder nach § 38 Absatz 2 Satz 1 BNatSchG erlassen können. Ansätze einer übergeordneten Steuerung in Richtung einer Förderung von Maßnahmen insbesondere in Schwerpunkträumen der Arten verwässert das BMUV so. Die in der Stellungnahme erneut bekräftigte Intention des BMUV, das nationale Artenhilfsprogramm übergreifend auszurichten, findet keinen hinreichenden Niederschlag in der Richtlinie und im ergänzenden Leitfaden. Es steht ferner zu bezweifeln, dass es ohne entsprechende Eingrenzung des Anwendungsbereichs der Richtlinie in der Bewilligungspraxis gelingen wird, den zentralen, weitläufigen Ansatz wie angestrebt zu verwirklichen. Das Eröffnen von Handlungsräumen in Richtung der Kompetenzbereiche der Länder birgt das Risiko, dass der Bund diese zunehmend ausfüllen wird. Der Bundesrechnungshof sieht daher nach wie vor die Gefahr, dass das nationale Artenhilfsprogramm in weiten Teilen an die Stelle von Artenschutzprogrammen der Länder tritt und der Bund die Wahrnehmung von Länderkompetenzen insoweit verdrängt. Er hält seine Empfehlungen daher aufrecht und legt dem BMUV dringend nahe, die Richtlinie und den ergänzenden Leitfaden bei nächster

Gelegenheit in der empfohlenen Weise anzupassen. Der Punkt wird damit im laufenden Prüfungsverfahren abgeschlossen. Der Bundesrechnungshof behält sich jedoch vor, ihn in einer späteren Prüfung wieder aufzugreifen (siehe Tz. 3).

- 0.2 Das BMUV hat versäumt, konkrete Förderziele auf der Programmebene und auf der Projektebene vorzugeben, anhand derer sich der Beitrag des nationalen Artenhilfsprogramms zum Nichtverschlechtern oder Verbessern des Erhaltungszustandes der jeweiligen Art feststellen lässt. Langfristig sollen die Qualität und Vernetzung der Lebensräume der im Leitfaden aufgeführten Arten sowie deren Erhaltungszustand verbessert werden. Wie oben dargestellt sind auch die Länder zum Aufstellen von Artenhilfsprogrammen und Durchführen entsprechender Maßnahmen verpflichtet. Ebenso hat der Bund eigene Förderprogramme veröffentlicht, die unter anderem auch auf einen besseren Erhaltungszustand von Arten sowie deren Vernetzung abzielen. Das nationale Artenhilfsprogramm soll als eine neue Daueraufgabe etabliert werden. Das BMUV hat es versäumt, die strategischen Ziele in der Richtlinie oder dem Leitfaden zu operationalisieren und Zwischenziele festzulegen. Der Bundesrechnungshof hält dies für eine Steuerung des Programms durch eine begleitende Erfolgskontrolle für unerlässlich. Auch sind die beiden Programmindikatoren für die Erfolgskontrolle nicht hinreichend konkret. Weiterhin hält der Bundesrechnungshof wegen der Vielzahl an Fördermöglichkeiten auf Bundes- und Landesebene ein übergreifendes Koordinieren von Artenschutzmaßnahmen, beispielsweise durch Arten-Aktionspläne, für unabdingbar.

Das BMUV hat darauf verwiesen, dass die Richtlinie die negativen Auswirkungen des Ausbaus der erneuerbaren Energien abmildere und den Erhaltungszustand der Arten sichern werde. Das Erreichen eines günstigen Erhaltungszustandes sei von verschiedenen Faktoren abhängig. In den Arten-Aktionsplänen und Konzepten seien Ziele und Maßnahmen zu definieren. Am Ende des jeweiligen Projekts sei eine Zielerreichungskontrolle vorgesehen. In fünf Jahren beabsichtige das BfN, das Programm auf Basis der Erfolgskontrolle der abgeschlossenen Projekte zu evaluieren. Ein entsprechendes Konzept werde derzeit erarbeitet. Die in der Richtlinie genannten Programmindikatoren würden darin operationalisiert.

Ohne konkrete Ziele lässt sich der Erfolg des Förderprogramms nicht messen. Außerdem bleibt offen, welchen Beitrag das nationale Artenhilfsprogramm zum Erreichen und Sichern eines günstigen Erhaltungszustandes sowie zur Vernetzung der Lebensräume der im Leitfaden aufgeführten Arten leistet. Die Programmevaluation soll auf den abgeschlossenen Projekten des nationalen Artenhilfsprogramms basieren. Im Hinblick auf die vielfältigen weiteren Maßnahmen von Bund und Ländern hat der Bundesrechnungshof Zweifel daran, ob sich der kausale Beitrag des nationalen Artenhilfsprogramms zum Schutz einer bestimmten Art und damit die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Programms bei der beabsichtigten Evaluation beurteilen lassen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BfN das Konzept zur Programmevaluation vor der Bewilligung weiterer Fördermaßnahmen fertigstellt. Nur so kann es eine einheitliche Datenqualität und -quantität während der gesamten Projektlaufzeit sowie das vollständige Erfassen aller erforderlichen Daten für die

Programmevaluation gewährleisten. Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass die Ziele des nationalen Artenhilfsprogramms weiter konkretisiert werden müssen. Arten-Aktionspläne spielen beim Umsetzen des nationalen Artenhilfsprogramms eine zentrale Rolle. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, darin alle erforderlichen Maßnahmen des Bundes und der Länder für die Sicherung eines günstigen Erhaltungszustandes für die jeweilige Art zu bündeln. Darin sollte auch das Umsetzen von Maßnahmen auf Bundes- und Landesebene koordiniert werden. Diese Vorgehensweise ermöglicht eine umfassende Erfolgskontrolle für die jeweilige Art einschließlich einer umfassenden Betrachtung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen. Die Bewertung sollte in die Programmevaluation des nationalen Artenhilfsprogramms einfließen. Der Punkt wird im laufenden Prüfungsverfahren abgeschlossen. Der Bundesrechnungshof behält sich eine spätere Prüfung der Umsetzung des nationalen Artenhilfsprogramms vor (siehe Tz. 4).

1 Anlass

Das BMUV übermittelte dem Bundesrechnungshof mit Schreiben vom 28. März 2024 den Entwurf der Richtlinie zur Anhörung nach § 103 Absatz 1 BHO. Auf Nachfrage des Bundesrechnungshofes erläuterte das BMUV einige Punkte des Förderprogramms mit E-Mail vom 17. Mai 2024.

Der Bundesrechnungshof hat den Richtlinienentwurf anhand der verfassungsrechtlichen Kompetenznormen sowie der §§ 23, 44 BHO und dabei insbesondere nach der Anlage zu den Verwaltungsvorschriften (VV) Nummer 15.7 zu § 44 BHO – Grundsätze für Förderrichtlinien für Zuwendungen zu Projektförderungen – bewertet.

Das BMUV veröffentlichte die Richtlinie am 15. August 2024 und damit noch während des kontradiktorischen Verfahrens. Das BfN hat die Richtlinie durch einen Leitfaden¹ ergänzt. Dieser enthält Hinweise zum Auswahlverfahren und führt die mit dem Programm grundsätzlich förderfähigen Arten und Maßnahmen auf.

Die Stellungnahme des BMUV vom 27. August 2024 hat der Bundesrechnungshof bei seiner abschließenden Bewertung berücksichtigt.

2 Hintergrund

Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, den Anteil der erneuerbaren Energien am Bruttostromverbrauch bis zum Jahr 2030 auf mindestens 80 % und bis zum Jahr 2035 auf 100 % zu erhöhen. Klimaneutralität soll bis spätestens zum Jahr 2045 erreicht werden. Die Windkraft spielt dabei eine wichtige Rolle. Um die Energiewende ohne den Abbau von ökologischen Schutzstandards voranzubringen, beschloss sie, ein nationales Artenhilfsprogramm aufzulegen, das insbesondere den Schutz derjenigen Arten verbessert, deren Erhaltungszustand mit dem Ausbau der erneuerbaren Energien in Konflikt steht.

Im Juli 2022 hat der Deutsche Bundestag mit einer Änderung des BNatSchG (§ 45d) dem BfN die Aufgabe übertragen, nationale Artenhilfsprogramme aufzustellen und umzusetzen.

Hierfür hat das BMUV den vorliegenden Richtlinienentwurf erarbeitet. Bewilligungsbehörde der darin vorgesehenen Projektförderungen soll das BfN sein.

Die Mittel für die Finanzierung des nationalen Artenhilfsprogramms sind im **Bundesnaturschutzfonds** (Kapitel 1604 Titel 894 02) unter der Erläuterungs-Nummer 6 in folgender Höhe veranschlagt:

¹ Leitfaden zur Richtlinie zur Förderung von Projekten im Rahmen des nationalen Artenhilfsprogramms, Stand: 15. August 2024.

Tabelle 1

Ausgaben für das nationale Artenhilfsprogramm

Jahr	2022	2023	2024	2025 (geplant)
	<i>in Mio. Euro</i>			
Soll	1,4	14	14	14

Quelle: Bundeshaushaltspläne für die Jahre 2022 bis 2024, Unterlagen zur Haushaltsaufstellung 2025.

Bisher hat das BMUV für das nationale Artenhilfsprogramm insgesamt 29,4 Mio. Euro bereitgestellt.

3 Verwaltungskompetenz des BfN

3.1 Ausgangslage

Mit der Vierten Änderung des BNatSchG wurde dem BfN gemäß § 45d BNatSchG die Aufgabe übertragen, nationale Artenhilfsprogramme aufzustellen und die zu deren Umsetzung erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen.

Verfassungsrechtliche Grundlage für diese Aufgabenzuweisung ist Artikel 87 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz. Hiernach kann der Bund für Angelegenheiten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht, durch Bundesgesetz selbstständige Bundesoberbehörden errichten oder bestehenden Bundesoberbehörden wie dem BfN neue Aufgaben übertragen.

Nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 29 Grundgesetz verfügt der Bund über die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des Naturschutzes. Demnach kann er – trotz der Regel-Verwaltungszuständigkeit der Länder (Artikel 30, 83 ff. Grundgesetz) für den Naturschutz – bestimmte Aufgaben auf selbstständige Bundesoberbehörden übertragen.

Bei einer Aufgabenübertragung gemäß Artikel 87 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz besteht aber grundsätzlich die Gefahr, dass der Bund in bestehende Verwaltungszuständigkeiten der Länder eingreift. Einer solchen Selbstermächtigung des Bundes sind daher verfassungsmäßige Schranken gesetzt. Diese bestehen nach dem Bundesverfassungsgericht darin, dass der Bund selbstständige Bundesoberbehörden im Sinne des Artikel 87 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz nur für Aufgaben errichten darf, die der Sache nach für das ganze Bundesgebiet von einer Oberbehörde ohne Mittel- und Unterbau und ohne Inanspruchnahme von Verwaltungsbehörden

der Länder – außer für reine Amtshilfe – wahrgenommen werden können.² Die jeweilige Aufgabe muss also ihren typischen Merkmalen nach **zentral** zu erfüllen sein. Diese Beschränkung soll die Länder davor schützen, dass bislang von ihnen wahrgenommene Verwaltungszuständigkeiten in größerem Umfang auf den Bund übertragen werden.

3.2 Sachverhalt

3.2.1 Inhalt der Förderrichtlinie

Gegenstand der Förderung im Rahmen des nationalen Artenhilfsprogramms sind gemäß Ziffer 2 der Richtlinie

- Projekte zum Schutz von durch den Ausbau der erneuerbaren Energien an Land und auf See betroffenen Arten (Tz. 2.1 der Richtlinie) und
- Projekte zum Schutz von bestandsgefährdeten und Arten nationaler Verantwortlichkeit Deutschlands, die nicht durch den Ausbau von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien betroffen sind (Tz. 2.2. der Richtlinie).

Das Spektrum der Arten, deren Erhaltungszustand durch Maßnahmen des nationalen Artenhilfsprogramms verbessert werden soll, ist damit sehr weit gefasst: Es erstreckt sich nicht nur auf Arten, die durch den Ausbau der Windkraft gefährdet werden, sondern auch auf solche, die vom Ausbau sämtlicher weiterer erneuerbarer Energien (Wasserkraft-, Photovoltaik-, Biomasseanlagen) betroffen sind. Ferner sollen Arten einbezogen werden, die nicht unter erneuerbaren Energien leiden, sondern aus anderen Gründen schutzbedürftig sind.

Zur Verbesserung des Erhaltungszustands von Arten, die durch den Ausbau der erneuerbaren Energien besonders betroffen sind, sind insbesondere flächenbezogene Maßnahmen geplant.

Gemäß Ziffer 7.2 der Richtlinie muss der Antragstellende die geplanten Projekte vor der Einreichung des Antrages beim BfN im Hinblick auf die Erteilung notwendiger Genehmigungen mit den Ländern oder zuständigen Genehmigungsbehörden abstimmen. Der Antragstellende hat seinem Antrag dessen grundsätzliche Befürwortung der zuständigen Stellen in den Ländern und der beteiligten Gebietskörperschaften beizufügen. Gemäß Ziffer 7.2.1 der Richtlinie prüft die Bewilligungsbehörde die Projektskizzen insbesondere nach den folgenden Kriterien:

² BVerfGE 14, 197 (210f.) = NJW 1962, 1670; BVerfGE 110, 33 (49) = NJW 2004, 2213. Das Bundesverfassungsgericht leitet diese Schranke aus dem Begriff der selbstständigen Bundesoberbehörde ab, den es einerseits abgrenzt von den obersten Bundesbehörden und andererseits von dem „eigenen Verwaltungsunterbau“ (Artikel 87 Absatz 1 und Artikel 87b Absatz 1 Grundgesetz) bzw. von den „bundeseigenen Mittel- und Unterbehörden“ (Artikel 87 Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz).

- Deutlicher Beitrag und Nutzen des Projektes zum dauerhaften Schutz insbesondere der nach Ziffern 2.1 und 2.2 umfassten Arten einschließlich ihrer Lebensstätten;
- Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit der Skizzeneinreichenden und der eingebundenen Projektpartnerinnen und Projektpartner;
- vorhandene Vorleistungen/Ressourcen;
- wissenschaftliche Qualität der Maßnahmen oder Einbeziehung des aktuellen Stands der Technik;
- Durchführbarkeit des Projekts (Angemessenheit der Methoden, Zeitaufwand, Organisation, Akzeptanz);
- Plausibilität der Finanzplanung und effizienter Mitteleinsatz.

Das BfN beabsichtigt, einen Projektträger zur Unterstützung der Umsetzung des nationalen Artenhilfsprogramms einzubinden. Während der Anhörung nach § 103 Absatz 1 BHO stand noch nicht fest, welche Aufgaben dieser im Einzelnen übernehmen sollte.³ Das BMUV hat in seiner Stellungnahme dazu Näheres ausgeführt (siehe Tz. 3.5).

3.2.2 Intention des BMUV

Zur Frage nach der Abgrenzung der neuen Aufgabe des BfN gemäß § 45d Absatz 1 BNatSchG zu den Verwaltungskompetenzen der Länder hat das BMUV erklärt, dass die bestehende Zuständigkeit der Länder zur Aufstellung von eigenen Artenhilfsprogrammen nicht verdrängt würde. Vielmehr trete mit der Aufgabenzuweisung an das BfN eine zentral zu erledigende Aufgabe hinzu, die den Erhaltungszustand in **grenzüberschreitenden biogeografischen Regionen**⁴ absichere. Das BMUV hat darauf verwiesen, dass die unionsrechtlichen Verpflichtungen sich auf die natürlichen Verbreitungsgebiete der geschützten Arten beziehen, die nicht durch politische Landesgrenzen eingeschränkt werden. Insbesondere der verstärkte Ausbau der Windenergie verlange aufgrund der kumulierten Auswirkungen der einzelnen Vorhaben einen **weiträumigen, zentralen Ansatz**. Die Projekte würden entsprechend den unter Tz. 7.2.1 der Richtlinie dargestellten Kriterien geprüft und ausgewählt. Dabei werde insbesondere auf eine **grenzübergreifende Koordinierung** Wert gelegt, um den natürlichen Verbreitungsgebieten der betroffenen Arten und deren Verknüpfung Rechnung zu tragen. Hierbei sei eine Abstimmung mit den Fachplanungen der Länder vorgesehen. Unterstützende Instrumente für die räumliche Steuerung von Maßnahmen(räumen) seien **bundesweite Aktionspläne** für einzelne, besonders vom Ausbau der erneuerbaren Energien betroffene Arten.

3.2.3 Leitfaden zur Richtlinie

Der Leitfaden des BfN bietet Erläuterungen zum Verfahren und führt die grundsätzlich förderfähigen Arten und Maßnahmen auf. In der „Liste der förderfähigen Maßnahmen“

³ Nach Auskunft des BMUV mit E-Mail vom 17. Mai 2024 befand sich „das genaue Aufgabenportfolio (noch) in Bearbeitung“.

⁴ Hervorhebungen durch den Bundesrechnungshof.

beschreibt das BfN etwa 150 Einzelmaßnahmen, die nach derzeitigem Kenntnisstand zum Schutz der besonders vom Ausbau der erneuerbaren Energien betroffenen Arten geeignet sind. Sie umfassen sowohl flächenbezogene Maßnahmen (z. B. Anlage und Entwicklung von Heideflächen, Biotoppflege im Offenland, Anlage von Gewässern) als auch Maßnahmen, die dem direkten Schutz oder der Optimierung von Brut- und Lebensstätten dienen (z. B. Einzäunung von Gelegen, Anlage von künstlichen Nisthilfen, Installation von Fledermauskästen) oder deren Vernetzung bezwecken. Die Maßnahmenliste ist nicht abschließend.

Der Leitfaden enthält zudem eine – ebenfalls nicht abschließende – Liste der „vom Ausbau der erneuerbaren Energien besonders betroffenen Arten“. Dabei können im Einzelfall neben Projekten für diese Arten auch Projekte zum Schutz bestandsgefährdeter Arten⁵ und von Arten nationaler Verantwortlichkeit⁶ gefördert werden.⁷

Das BfN schreibt den Leitfaden laufend fort.⁸

3.3 Würdigung

3.3.1 Grundsätzliche Verwaltungszuständigkeit der Länder

Für den Vollzug des Naturschutzrechts sind grundsätzlich die Länder zuständig. Dies gilt auch für das Erstellen von Artenhilfsprogrammen, die gemäß § 38 Absatz 2 BNatSchG den Ländern zugewiesen sind. Eine Ausnahme bildet der Naturschutz in der ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) und auf dem Festlandsockel, für den der Bund zuständig ist (mit dem BfN als Regel-Vollzugsbehörde, § 58 Absatz 1 Satz 1 BNatSchG). Das vorliegende nationale Artenhilfsprogramm sieht die Förderung von Maßnahmen nicht nur in der AWZ und auf dem Festlandsockel, sondern auch auf dem Gebiet der Länder vor. Damit gibt es grundsätzlich einen Überschneidungsbereich zwischen dem nationalen Artenhilfsprogramm gemäß § 45d Absatz 1 BNatSchG und den Artenhilfsprogrammen der Länder gemäß § 38 Absatz 2 BNatSchG. Dies birgt die Gefahr einer unzulässigen Verdoppelung der Verwaltungszuständigkeit von Bund und Ländern für den gleichen Sachgegenstand.⁹

⁵ Verzeichnis der bundesweiten Roten Listen unter: www.bfn.de/rote-listen-tiere-pflanzen-und-pilze.

⁶ Verzeichnis der Arten nationaler Verantwortlichkeit unter: www.bfn.de/arten-nationaler-verantwortlichkeit.

⁷ Leitfaden zur Richtlinie zur Förderung von Projekten im Rahmen des nationalen Artenhilfsprogramms, Seite 11.

⁸ Siehe Ziffer 7.2 der Richtlinie.

⁹ Gellermann, Das Vierte Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes, NuR 2022, S. 589 (599).

3.3.2 Unzureichende Abgrenzung zu den Verwaltungskompetenzen der Länder

Das BMUV verfolgt mit seinem nationalen Artenhilfsprogramm erklärtermaßen einen zentralen und weiträumigen, die Ländergrenzen überschreitenden Ansatz. Die bestehende Zuständigkeit der Länder zur Aufstellung von eigenen Artenhilfsprogrammen soll dadurch nicht verdrängt werden.

Diese Intention spiegelt sich aber kaum in der Richtlinie selbst wider. Nur an einzelnen Stellen stellt das BMUV einen überregionalen Bezug her. Maßnahmen auf lokaler oder regionaler Ebene sind dabei gleichermaßen förderfähig. So gehört es nach Ziffer 1 der Richtlinie zu den Förderzielen der nationalen Artenhilfsprogramme, einen Beitrag dazu zu leisten, dass sich der Erhaltungszustand der vom Ausbau der erneuerbaren Energien betroffenen lokalen, regionalen und überregionalen Arten nicht verschlechtert. Die flächenbezogenen Maßnahmen gemäß Ziffer 2.1.1 der Richtlinie sollen insbesondere in Schwerpunkträumen, die für die Arten auf „regionaler oder nationaler Ebene“ in Fachplanungen, Fachkonzepten oder Artenaktionsplänen ausgewählt sind, durchgeführt werden. Des Weiteren sind direkte Schutz- und Vernetzungsmaßnahmen von Brut- und Lebensstätten der vom Ausbau der erneuerbaren Energien betroffenen Arten, einschließlich einer „regionalen und überregionalen“ Organisation der Maßnahmen, förderfähig.

Die Richtlinie ist damit sowohl im Hinblick auf das zu schützende Artenspektrum als auch auf die einzubeziehenden räumlichen Gebiete nicht eingegrenzt. Sie ist insbesondere nicht auf die Förderung von länderübergreifenden oder bundesweiten Maßnahmen beschränkt oder zumindest schwerpunktmäßig darauf ausgerichtet. Auch kleinere, nur lokal wirkende Maßnahmen sind grundsätzlich umfasst. Dass Maßnahmen mit einem weiträumigen, grenzüberschreitenden Ansatz den Schwerpunkt des nationalen Artenhilfsprogramms darstellen sollen, geht aus der Richtlinie nicht klar hervor.

Für Fördermaßnahmen nach dem nationalen Artenhilfsprogramm kommen damit in weiten Teilen dieselben Räume und dasselbe Spektrum an Arten wie für entsprechende Länderprogramme in Betracht. Dafür, dass bei der Projektauswahl insbesondere auf eine „grenzübergreifende Koordinierung“ Wert gelegt werden solle, um den natürlichen Verbreitungsgebieten der betroffenen Arten und deren Verknüpfung Rechnung zu tragen, finden sich bei den unter Tz. 7.2.1 der Richtlinie dargestellten Auswahlkriterien keine Anhaltspunkte.

Geht man allein von der Richtlinie aus, gibt es damit einen beträchtlichen Überschneidungsbereich mit Artenschutzprogrammen, die die Länder nach § 38 Absatz 2 BNatSchG erlassen können.

Es besteht daher die Gefahr, dass das nationale Artenhilfsprogramm nicht neben, sondern an die Stelle von Artenschutzprogrammen der Länder tritt und der Bund die Wahrnehmung von Länderkompetenzen insoweit verdrängt.

3.3.3 Einbindung eines Projektträgers

Die Beschränkung auf zentral zu erledigende Aufgaben rührt maßgeblich daher, dass für die in Artikel 87 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz genannten Stellen, anders als für diejenigen des Absatz 1 Satz 1 oder des Absatz 3 Satz 2, **kein Verwaltungsunterbau** errichtet werden darf. Dieses Verbot darf auch nicht – z. B. durch Schaffung von „Außenstellen“ – umgangen werden. Stellen, deren Kompetenz fachlich – nicht territorial – beschränkt ist, sind kein Verwaltungsunterbau und damit zulässig.¹⁰

Diese Vorgaben hat das BfN auch bei der Beauftragung eines Projektträgers zu berücksichtigen.

Zwar werden externe Projektträger regelmäßig über Dienstleistungsverträge beauftragt und damit aus organisatorischer Sicht nicht in die Bundesverwaltung eingegliedert. Das BfN würde mit der Beauftragung eines Projektträgers aus einer rein *organisatorischen* Sicht folglich keinen Verwaltungsunterbau errichten. Im Hinblick auf das Ziel, eine Verdrängung von Länderkompetenzen zu verhindern, ist der Vorgang jedoch nicht nur formal-organisatorisch, sondern auch in funktioneller Hinsicht zu bewerten. *Funktionell* betrachtet wäre es aber grundsätzlich möglich, dass der Bund Projektträger mit nicht zentral zu bewältigenden Tätigkeiten betraut und diese damit die typischen Pflichten eines „behördlichen Unterbaus“ übernehmen. So könnte der Bund das o. g. Verbot umgehen. Dabei ist eine Abschichtung lediglich fachlicher Teilaufgaben auf Projektträger grundsätzlich zulässig, nicht hingegen eine territoriale Aufteilung der Aufgaben.

3.4 Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof hat die Erwartung ausgesprochen, dass sich die vom BMUV intendierte zentrale und länderübergreifende Ausrichtung auch in der Richtlinie wiederfindet. In der Richtlinie muss deutlich zu erkennen sein, dass das BfN mit dem nationalen Artenhilfsprogramm auf Bundesebene einen Beitrag zum Artenschutz leistet, der sich von dem der Länder unterscheidet.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMUV daher empfohlen, insbesondere bei der Beschreibung der Ziele (Ziffer 1 der Richtlinie) und des Gegenstands der Förderung (Ziffer 2 der Richtlinie) die Ausrichtung auf nationale, die Grenzen der Bundesländer überschreitende Maßnahmen klar(er) zu formulieren. Diese Ausrichtung sollte auch bei den Auswahlkriterien unter Tz. 7.2.1 der Richtlinie deutlich zum Ausdruck kommen.

Ferner muss die anschließende Bewilligungspraxis den zentralen, weiträumigen Ansatz spiegeln.

¹⁰ Dürig/Herzog/Scholz/Ibler, 103. EL Januar 2024, Artikel 87 Grundgesetz, Rn. 247.

Der Bundesrechnungshof hat zudem angeregt, die Aufgaben zwischen BfN und dem Projektträger nur fachlich und nicht territorial aufzuteilen.

3.5 Stellungnahme des BMUV

Das BMUV hat eine Anpassung der Richtlinie bei Zielen und Gegenstand der Förderung für nicht erforderlich gehalten. Die Richtlinie sei in der vorliegenden Form hinreichend übergeordnet und länderübergreifend ausgerichtet.

Die Verwaltungskompetenz des Bundes ergebe sich aus Artikel 87 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz. Der Bundesgesetzgeber sei bei Einführung des § 45d BNatSchG von bundeseigener Verwaltungs- und Vollzugskompetenz ausgegangen und habe Mittel für das nationale Artenhilfsprogramm im BMUV-Haushalt veranschlagt.

Mit der neuen Aufgabe des BfN, nationale Artenhilfsprogramme aufzustellen, würden die bestehenden Zuständigkeiten der Länder nicht verdrängt. Die Aufgabe der Länder, Artenhilfsprogramme auf Grundlage von § 38 Absatz 2 Satz 1 BNatSchG aufzusetzen, bleibe unberührt. Vielmehr trete mit der Zuweisung an das BfN eine zentral zu erledigende Aufgabe hinzu, die den Erhaltungszustand in den die Ländergrenzen überschreitenden biogeografischen Regionen in den Blick nehme und absichere. Denn die unionsrechtlichen Verpflichtungen bezögen sich auf die natürlichen Verbreitungsgebiete der geschützten Arten, die nicht durch politische Landesgrenzen eingeschränkt würden. Das nationale Artenhilfsprogramm setze den fachlichen, methodischen und finanziellen Bundesrahmen für die weitere Umsetzung der konkreten Artenhilfsprogramme. Die Richtlinie und der ergänzende Leitfaden legten die zentralen, Ländergrenzen überschreitenden Anforderungen für Projekte des nationalen Artenhilfsprogramms fest.

Im Hinblick auf die Abgrenzung der Verwaltungskompetenzen von Bund und Ländern sei es nicht notwendig, dass der Bund ausschließlich bundesweite Projekte und von den Länderprogrammen vollständig abweichende Fördertatbestände unterstütze. Es genüge vielmehr, wenn der Bund übergreifend oder gar bundesweit Mängel erkannt habe und eine Fördernotwendigkeit über das Länderhandeln hinaus begründe. Die Bundesprojekte stellten daher eine Ergänzung dar; das Handeln des Bundes trete neben das regional beschränkte Handeln der Länder.

Ziel der Förderrichtlinie sei die Durchführung von: „Flächenbezogenen Maßnahmen zur Verbesserung des Erhaltungszustands der Tier- und Pflanzenarten, die durch Tötung, Verletzung, die Beeinträchtigung, den Verlust ihrer Habitate oder sonstige Störungen besonders betroffen sind“. Eine übergeordnete Steuerung finde entsprechend folgender Formulierung statt: „Diese Maßnahmen sollen insbesondere in Schwerpunkträumen, die für die Arten auf regionaler und nationaler Ebene in Fachplanungen, Fachkonzepten oder in Arten-Aktionsplänen ausgewählt sind, durchgeführt werden, wenn solche Konzepte oder Pläne vorliegen.“, d. h. geografische Räume würden unabhängig von administrativen Grenzen adressiert. Über die Fachplanungen finde die enge Abstimmung mit Ländervorhaben statt. Quellen dafür

seien u. a. Arten-Aktionspläne, Artmonographien, Bund-Länder-Papiere und publizierte Handlungsempfehlungen für Arten. Soweit das BfN hierbei Maßnahmen fördere, die konkret in der Fläche wirkten, seien sie Teil eines Gesamtkonzeptes, um den deutschlandweiten Ausbau erneuerbarer Energien naturverträglicher zu gestalten.

Auch die Bewilligungspraxis sei gemäß dem zentralen, weitläufigen Ansatz ausgerichtet. Das BfN werde ausschließlich Projekte fördern, bei denen ein erhebliches Bundesinteresse nachvollziehbar dargelegt worden sei.

Der zentrale und weiträumige Ansatz werde durch die Berücksichtigung von übergeordneten Fachplanungen, Fachkonzepten oder Arten-Aktionsplänen gewährleistet.

Zur Beauftragung eines Projektträgers hat das BMUV ausgeführt, dass die vorgesehene Aufgabenteilung zwischen BfN und Projektträger rein fachlicher Natur sei. Der Projektträger werde die Projektförderung entlang der inhaltlichen und formalen Vorgaben fachlich und administrativ in allen Phasen umsetzen. Dazu gehörten insbesondere die Erarbeitung von Förderbekanntmachungen und Projektaufrufen, die Prüfung der Skizzen und Anträge, die Bewilligung oder Ablehnung von Zuwendungen/Zuweisungen sowie die fachlich-administrative Betreuung während der Laufzeit bis hin zur Verwendungsnachweisprüfung.

3.6 Abschließende Bewertung und Empfehlungen

Zur Begründung der Verwaltungskompetenz des Bundes hat das BMUV darauf verwiesen, dass der Bundesgesetzgeber bei der Neuregelung von nationalen Artenhilfsprogrammen in § 45d Absatz 1 BNatSchG von einer bundeseigenen Verwaltungskompetenz ausgegangen sei und hierfür Haushaltsmittel veranschlagt habe. Dies trifft zu, enthebt das BMUV jedoch nicht von seiner Verantwortung, auf der Vollzugsebene dafür zu sorgen, dass das nationale Artenhilfsprogramm mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes im Einklang steht. Hierzu hat es zunächst die Richtlinie so auszugestalten, dass die verfassungsrechtlichen Vorgaben beachtet werden.

Das BMUV hat die Richtlinie nach der Anhörung gemäß § 103 Absatz 1 BHO ohne die empfohlenen Anpassungen veröffentlicht. Die Defizite im Hinblick auf die notwendige zentrale Ausrichtung hat es damit nicht beseitigt. Auch mit dem neuen, die Richtlinie ergänzenden Leitfaden ist es nicht gelungen, die Maßnahmen des nationalen Artenhilfsprogramms hinreichend klar abzugrenzen von Vorhaben, die die Länder in Bezug auf die bei ihnen vorkommenden Arten in gleicher Weise fördern könnten. Im Leitfaden zur Richtlinie sind etwa 150 Maßnahmen gelistet, die im Rahmen des nationalen Artenhilfsprogramms förderfähig sind. Das BMUV lässt hierbei auch die Förderung nur regional oder lokal wirkender Maßnahmen bis hin zur Förderung von Kleinstprojekten zu. Es adressiert damit eben nicht nur „übergreifend(e) oder (...) bundesweit(e) Mängel“. Die Richtlinie samt Leitfaden ist somit nicht nur auf geographisch übergreifende Bundesprojekte zugeschnitten, die „neben das regional beschränkte Handeln der Länder“ treten und dieses bloß ergänzen. Sie umfasst vielmehr auch Maßnahmen, die ebenso gut oder besser mit Artenhilfsprogrammen der Länder adressiert

werden könnten und für die per se keine Fördernotwendigkeit des Bundes besteht. Mit diesem sehr breiten Förderansatz schafft das BMUV einen beträchtlichen Überschneidungsbereich mit Artenschutzprogrammen, die die Länder nach § 38 Absatz 2 Satz 1 BNatSchG erlassen können. Ansätze einer übergeordneten Steuerung in Richtung einer Förderung von Maßnahmen insbesondere in Schwerpunkträumen der Arten verwässert es so. Gerade außerhalb solcher Schwerpunkträume besteht aufgrund des sehr weit gefassten sachlichen Anwendungsbereichs der Richtlinie die Gefahr, dass der Bund eine Vielzahl unzusammenhängender (Klein-)Maßnahmen fördert.

Der Bundesrechnungshof bemängelt daher, dass die Richtlinie weiterhin Fördermaßnahmen des Bundes zulässt und einbezieht, die ein Länderhandeln nicht ergänzen, sondern faktisch ersetzen würden. Die in der Stellungnahme erneut bekräftigte Intention des BMUV, das nationale Artenhilfsprogramm übergreifend auszurichten, findet keinen hinreichenden Niederschlag in der Richtlinie und im ergänzenden Leitfaden.

Es steht ferner zu bezweifeln, dass es ohne entsprechende Eingrenzung des Anwendungsbereichs der Richtlinie in der Bewilligungspraxis gelingen wird, den zentralen, weitläufigen Ansatz wie angestrebt zu verwirklichen. Das Eröffnen von Handlungsräumen in Richtung der Kompetenzbereiche der Länder birgt das Risiko, dass der Bund diese zunehmend ausfüllen wird.

Der Bundesrechnungshof sieht daher nach wie vor die Gefahr, dass das nationale Artenhilfsprogramm in weiten Teilen nicht neben, sondern an die Stelle von Artenschutzprogrammen der Länder tritt und der Bund die Wahrnehmung von Länderkompetenzen insoweit verdrängt.

Er hält daher seine Empfehlung aufrecht, dass das BMUV in der Richtlinie die Ausrichtung auf zentrale und länderübergreifende Maßnahmen klarer formuliert. Dies gilt insbesondere für die Beschreibung der Ziele (Ziffer 1 der Richtlinie), des Gegenstands der Förderung (Ziffer 2 der Richtlinie) und der Auswahlkriterien (Ziffer 7.2.1 der Richtlinie). Das BMUV hat den ergänzenden Leitfaden so anzupassen, dass er mit dieser Ausrichtung in Einklang steht. Dabei hat es die förderfähigen Maßnahmen des nationalen Artenhilfsprogramms auf solche Vorhaben zu beschränken, die die Länder in Bezug auf die bei ihnen vorkommenden Arten nicht in gleicher Weise fördern könnten.

Das BMUV bleibt ferner dazu angehalten, sicherzustellen, dass die Bewilligungspraxis dem zentralen, weiträumigen Ansatz entspricht.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMUV die Richtlinie ohne die empfohlenen Änderungen veröffentlicht hat. Er legt dem BMUV dringend nahe, die Richtlinie und den ergänzenden Leitfaden bei nächster Gelegenheit in der empfohlenen Weise anzupassen und den Bundesrechnungshof darüber zu unterrichten.

Der Punkt wird damit im laufenden Prüfungsverfahren abgeschlossen. Der Bundesrechnungshof behält sich jedoch vor, ihn in einer späteren Prüfung wieder aufzugreifen.

Zur Beauftragung eines Projektträgers hat das BMUV ausgeführt, dass die vorgesehene Aufgabenteilung zwischen BfN und Projektträger rein fachlicher Natur sei. Damit hat es die Empfehlung des Bundesrechnungshofes umgesetzt. Der Punkt ist insoweit erledigt.

4 Ziele der Förderung und Erfolgskontrolle

4.1 Sachverhalt

4.1.1 Ziele und Indikatoren für das nationale Artenhilfsprogramm

Zu den Zielen führt die Richtlinie in Ziffer 1 aus: „Die nAHP [nationalen Artenhilfsprogramme] sollen u. a. dazu beitragen, dass sich der Erhaltungszustand der betroffenen lokalen, regionalen und überregionalen Populationen u. a. durch Bau, Betrieb, Wartung, Transport, Rückbau, Repowering und den Umbau von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien und dem Ausbau der Stromnetzinfrastuktur nicht verschlechtert. Gegenstand der nationalen Artenhilfsprogramme sind insbesondere Maßnahmen, die langfristig und nachhaltig die Qualität und die Vernetzung der Lebensräume der Arten sowie deren Erhaltungszustand verbessern. Dadurch sollen die europarechtlich vorgegebenen Ziele der Erreichung und Sicherung eines günstigen Erhaltungszustandes im natürlichen Verbreitungsgebiet gewährleistet werden. Damit verfolgen die nationalen Artenhilfsprogramme insbesondere einen vorsorgenden Ansatz und flankieren sowohl die weitreichenden Ausbauziele für erneuerbare Energien als auch das Bekenntnis der Bundesregierung zum Schutz und zur Verbesserung der Biodiversität.“

Als Indikatoren für eine Evaluierung auf Programmebene benennt die Förderrichtlinie „die qualitative und flächenmäßige Entwicklung der Habitate und quantitative Entwicklung der Bestände der von den Maßnahmen umfassten Arten und damit einhergehend ihren Erhaltungszustand“.

Auf unsere Nachfrage teilte das BMUV mit, dass die nationalen Artenhilfsprogramme eine dauerhafte Einrichtung sind, die dem dauerhaften Schutz der betroffenen Arten dienen. Die Richtlinie beschränke den Förderzeitraum der Vorhaben auf maximal sieben Jahre. Passende Anschlussvorhaben seien denkbar.

Der vom BfN veröffentlichte Leitfaden befasst sich unter anderem in Kapitel 7 mit „Erfolgskontrolle, wissenschaftlicher Begleitforschung und Verwertung der Ergebnisse“. Darin sind das Vorgehen bei der Zielerreichungskontrolle auf Projektebene sowie mögliche Indikatoren beschrieben.

4.1.2 Weitere Förderungen des Bundes und der Länder

Gegenstand der Richtlinie sind Maßnahmen, die die Qualität und Vernetzung der Lebensräume der Arten sowie deren Erhaltungszustand verbessern. Gefördert werden Projekte sowohl zum Schutz von durch den Ausbau der erneuerbaren Energien an Land und auf See betroffenen Arten als auch zum Schutz von bestandsgefährdeten Arten und Arten nationaler Verantwortlichkeit Deutschlands (Ziffern 2.1 und 2.2 der Richtlinie).

Das Ziel der Verbesserung des Erhaltungszustandes von Arten und Lebensräumen sowie deren Vernetzung verfolgen weitere Förderprogramme und Maßnahmen des Bundes, beispielsweise die Bundesprogramme Biologische Vielfalt, chance.natur oder Blaues Band Deutschland. Im Bundesprogramm Biologische Vielfalt können im Förderschwerpunkt „Arten in besonderer Verantwortung Deutschlands (Verantwortungsarten)“ Vorhaben gefördert werden, denen im Rahmen der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt eine gesamtstaatlich repräsentative Bedeutung zukommt. Beispielsweise fördert das BMUV aus diesem Förderschwerpunkt derzeit ein länderübergreifendes Projekt zum „Schutz und zur Förderung der Mopsfledermaus“ in Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Thüringen.¹¹ Die Mopsfledermaus ist auch in der „Liste der vom Ausbau der erneuerbaren Energien besonders betroffenen Arten“ des Leitfadens des BfN zur Richtlinie enthalten.

Wie in Tz. 3.3.1 dargestellt, sind auch die Länder verpflichtet – soweit erforderlich – Artenhilfsprogramme aufzustellen. So sind für die Vorbereitung und Durchführung der Aufgaben des Artenschutzes Schutz-, Pflege- und Entwicklungsziele zu erstellen und zu verwirklichen (§ 38 Absatz 1 BNatSchG). Zum Umsetzen völker- und gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben oder zum Schutz von Arten, die in einer Rechtsverordnung nach § 54 Absatz 1 Nummer 2 BNatSchG aufgeführt sind, haben die zuständigen Behörden des Bundes und der Länder wirksame und aufeinander abgestimmte vorbeugende Schutzmaßnahmen zu ergreifen oder Artenhilfsprogramme aufzustellen (§ 38 Absatz 2 BNatSchG). Um die hierzu erforderlichen Maßnahmen umzusetzen, haben die Länder eigene Förderprogramme eingerichtet.

Zur Abgrenzung der Richtlinie von weiteren Förderprogrammen des Bundes teilte das BMUV mit, der Fokus der Richtlinie läge auf der Umsetzung von Maßnahmen zum langfristigen Schutz von Arten, die vom Ausbau der erneuerbaren Energien an Land und auf See betroffen seien. Im nationalen Artenhilfsprogramm würden in der Regel Maßnahmen durchgeführt, die bereits erprobt und wirksam sind. Es könnten auch Maßnahmen gefördert werden, die die Auswirkungen der erneuerbaren Energien reduzieren. Die geförderten Projekte müssen keinen Modellcharakter haben und auch nicht zwingend der Verstärkung des Naturbewusstseins dienen. Damit würde sich die Richtlinie hinreichend vom Bundesprogramm Biologische Vielfalt abgrenzen, das primär die Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt umsetzt. Forschungs-, Erprobungs- und Entwicklungsvorhaben seien über die Richtlinie nicht förderfähig.

¹¹ Quelle: <https://www.bfn.de/projektsteckbriefe/schutz-und-foerderung-der-mopsfledermaus>.

Das BMUV verwies außerdem darauf, dass Arten-Aktionspläne, die mit den Ländern abgestimmt werden sollen, für das Umsetzen der nationalen Artenhilfsprogramme von zentraler Bedeutung sind.

In der Richtlinie sind die Arten-Aktionspläne in Ziffer 2.1 als Beispiel für eine Fachplanung aufgeführt. Der Leitfaden gibt keine Hinweise zu den Arten-Aktionsplänen sowie weiteren Fördermöglichkeiten des Bundes und der Länder für den Artenschutz.

4.2 Würdigung

Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen im Rahmen von Förderprogrammen, die Zuwendungen zur Projektförderung vorsehen, dürfen nur veranschlagt werden, wenn die Ziele hinreichend bestimmt sind, um eine spätere Erfolgskontrolle zu ermöglichen (VV Nummer 3.5 zu § 23 BHO mit Verweis auf VV Nummern 2.1 und 2.2 zu § 7 BHO und Nummer 11a.2 zu § 44 BHO). Die Erfolgskontrolle umfasst grundsätzlich eine Kontrolle der Zielerreichung, Wirksamkeit und Zweckmäßigkeit. Die Darstellung des Zweckes und der Förderziele in der Richtlinie erfüllt diese Anforderungen nicht:

Die Richtlinie benennt zwar als Ziel, unter anderem dazu beizutragen, dass sich der Erhaltungszustand der betroffenen lokalen, regionalen und überregionalen Populationen durch die Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien und den Ausbau der Stromnetzinfrastruktur nicht verschlechtert. Es bleibt aber offen, woraus der mit der Richtlinie geförderte Beitrag konkret besteht und in welchem Zeitraum das Ziel erreicht werden soll.

Das Aufstellen und Umsetzen von nationalen Artenhilfsprogrammen ist eine Daueraufgabe, die Richtlinie unbefristet gültig. Das BMUV hat es jedoch versäumt, die in der Richtlinie formulierten allgemeinen Ziele zu operationalisieren und Zwischenziele festzulegen. Ohne diese sind eine begleitende Erfolgskontrolle und damit eine fortlaufende Steuerung des Programms nicht möglich.

Deutschland ist unionsrechtlich durch die Fauna-Flora-Habitat- und die Vogelschutzrichtlinie zur Erreichung und Sicherung eines günstigen Erhaltungszustandes für bestimmte Arten und Lebensräume im natürlichen Verbreitungsgebiet verpflichtet. Aus der Richtlinie und aus dem Leitfaden geht jedoch nicht hervor, welchen Beitrag das nationale Artenhilfsprogramm dazu leisten soll. Die Länder sind auch weiterhin für den Artenschutz zuständig. Dies umfasst auch das Herstellen eines günstigen Erhaltungszustandes für bestimmte, unionsrechtlich geschützte Arten und das Einleiten von entsprechenden Maßnahmen.

Auch Bundesprogramme haben eine Verbesserung des Erhaltungszustandes und eine Vernetzung der Lebensräume zum Ziel. Förderungen wie das Projekt Mopsfledermaus aus dem Bundesprogramm Biologische Vielfalt zeigen, dass der Bund auch mit anderen Förderprogrammen Projekte wegen ihrer gesamtstaatlich repräsentativen Bedeutung unterstützt. Der Bundesrechnungshof hat bereits in seiner Prüfung des Bundesprogramms Biologische Vielfalt kritisiert, dass es keine transparente Übersicht zu den Förderprogrammen des

Naturschutzes mit konkreten Zielen sowie zu Maßnahmen mit Indikatoren gibt (Gz.: II 1 - 2020 - 0118 (II)). Damit fehlten die Voraussetzungen für eine systematische Umsetzung der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt sowie für die Beurteilung des Erfolges und der Wirksamkeit der Förderprogramme.

Aufgrund der vielfältigen Programme auf Bundes- und Landesebene hält der Bundesrechnungshof eine übergreifende Koordinierung der Artenschutzmaßnahmen, beispielsweise mithilfe der Arten-Aktionspläne, für unabdingbar. So können einzelne Maßnahmen klar voneinander abgegrenzt und damit Überschneidungen vermieden werden. Das BMUV führt selbst aus, dass die Arten-Aktionspläne bei der Umsetzung der nationalen Artenhilfsprogramme eine zentrale Rolle spielen sollen. Jedoch geht diese zentrale Bedeutung der Arten-Aktionspläne weder aus der Richtlinie noch aus dem Leitfaden hervor.

Die in der Richtlinie benannten beiden Programmindikatoren „qualitative und flächenmäßige Entwicklung der Habitate“ und „quantitative Entwicklung der Bestände“ der von den Maßnahmen umfassten Arten sind nicht hinreichend konkret, um eine Erfolgskontrolle der Richtlinie zu ermöglichen. Wie oben geschildert, gibt es neben den nationalen Artenhilfsprogrammen weitere Maßnahmen zur Erreichung und Sicherung des günstigen Erhaltungszustandes von Arten. Mit den gewählten Programmindikatoren lässt sich daher der Beitrag des nationalen Artenhilfsprogramms hierzu nicht sicher beurteilen.

Die Formulierungen in Ziffer 1 der Richtlinie sowie im Leitfaden genügen auch weiterhin nicht den Anforderungen der BHO an die Festlegung übergeordneter Förderziele für Förderprogramme. Eine Erfolgskontrolle der Richtlinie ist damit nicht möglich.

4.3 Empfehlung

Der Bundesrechnungshof fordert das BMUV auf, konkrete und messbare Ziele für das nationale Artenhilfsprogramm zu definieren und in die Richtlinie oder zumindest den ergänzenden Leitfaden des BfN aufnehmen. Das Erreichen eines günstigen Erhaltungszustandes ist ein übergeordnetes Ziel, das weiter operationalisiert werden muss, beispielsweise in den Arten-Aktionsplänen. Das BMUV hat hierzu insbesondere Zwischenziele mit zeitlichen Meilensteinen festzulegen.

Weiterhin sind aufeinander abgestimmte, geeignete Indikatoren für eine Erfolgskontrolle auf Programm- und Projektebene festzulegen.

4.4 Stellungnahme des BMUV

Mit dem Ausbau der erneuerbaren Energien seien negative Auswirkungen auf den Erhaltungszustand von Tier-, Pilz- und Pflanzenarten zu erwarten. Diese Auswirkungen würden mit der Förderung abgemildert und der Erhaltungszustand der Arten auf übergeordneter Ebene (bundesweit) gesichert.

Das Erreichen eines günstigen Erhaltungszustands sei von vielen unterschiedlichen Faktoren abhängig. In den Arten-Aktionsplänen und Konzepten seien Ziele und Maßnahmen zu definieren, die zu einer Verbesserung oder Sicherung des Erhaltungszustands beitragen. Im begleitenden Leitfaden zur Richtlinie werde ausführlich auf den Aspekt der Erfolgskontrolle eingegangen. Zur Messung des jeweiligen Projekterfolgs sei eine Zielerreichungskontrolle zu Projektende vorgesehen. Ein erstes Konzept zur Messbarkeit des Projekterfolgs anhand projektspezifischer Indikatoren sei mit Einreichen des Antrags vorzulegen und unmittelbar nach Bewilligung mit dem BfN abzustimmen.

Bei der Erfolgskontrolle der Vorhaben würde auf den Maßnahmenflächen und auch für den Artbestand im Projektgebiet die Entwicklung von Habitaten und Arten dokumentiert. Die Übermittlung der für die Erfolgskontrolle erforderlichen Daten würde über den Zuwendungsbescheid geregelt.

Fünf Jahre nach Veröffentlichung der Richtlinie, d. h. im Jahr 2029, führe das BfN eine Evaluierung des Gesamtprogramms auf der Basis der Erfolgskontrolle der bis dahin abgeschlossenen Projekte durch. Ein programmübergreifendes Evaluationskonzept befinde sich in der Erarbeitung. Die Richtlinie sehe in Ziffer 6.7 vor, dass die qualitative und flächenmäßige Entwicklung der Habitate und die quantitative Entwicklung der Bestände der von den Maßnahmen umfassten Arten und damit einhergehend ihr Erhaltungszustand als Indikatoren für eine Evaluierung auf Programmebene herangezogen werden sollen. Die in der Richtlinie genannten Programmindikatoren würden in diesem Evaluationskonzept untersetzt und operationalisiert.

In der veröffentlichten Richtlinie und im Leitfaden hat das BMUV eine weitere Schärfung der Ziele und Indikatoren nicht für erforderlich gehalten.

4.5 Abschließende Bewertung und Empfehlung

Das BMUV hat davon abgesehen, die Ziele in der Richtlinie und im Leitfaden zu konkretisieren. Jedoch ist ohne konkrete Ziele eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle der Richtlinie nicht möglich. Bei einer Zielerreichungskontrolle ist das geplante Ziel mit dem tatsächlich erreichten Ziel zu vergleichen und der Zielerreichungsgrad festzustellen. Ohne konkrete Zielwerte sind ein Soll-Ist-Vergleich und damit ein Beurteilen des Zielerreichungsgrades nicht realisierbar. Bei der Wirkungskontrolle ist zu betrachten, ob die Förderung für die Zielerreichung geeignet und ursächlich war. Auch ist zu beurteilen, ob der Vollzug der Maßnahmen wirtschaftlich war. Ohne konkrete Ziele bleibt damit nach wie vor offen, welchen Beitrag das nationale Artenhilfsprogramm zum Erreichen und Sichern eines günstigen Erhaltungszustandes sowie zur Vernetzung der Lebensräume der im Leitfaden aufgeführten Arten leisten soll. Eine umfassende und vollständige Erfolgskontrolle entsprechend den Vorgaben des § 7 BHO und der VV zu § 7 BHO ist damit nicht möglich. Die Programmevaluation soll auf den abgeschlossenen Projekten des nationalen Artenhilfsprogramms basieren. Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass das BMUV – gerade auch im Verhältnis zu weiteren Maßnahmen auf Bundes- und Landesebene – den kausalen Beitrag des nationalen

Artenhilfsprogramms zum Artenschutz und damit dessen Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit sachgerecht beurteilen kann.

Zu den Ausführungen des BMUV zur Zielerreichungskontrolle auf Projektebene weist der Bundesrechnungshof ergänzend darauf hin, dass gemäß VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO bei finanzwirksamen Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Jahren erstrecken, auch begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen sind.

Der Bundesrechnungshof befürwortet, dass das BfN beabsichtigt, die in der Richtlinie genannten Programmindikatoren in seinem Evaluationskonzept zu operationalisieren. Jedoch hätte das BMUV bereits in der Planungsphase, d. h. vor Inkraftsetzen der Richtlinie, in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die Kriterien und das Verfahren für die Erfolgskontrolle festlegen müssen (VV Nummer 2.1 zu § 7 BHO).

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BfN das Evaluationskonzept vor der Bewilligung weiterer Fördermaßnahmen fertigstellen wird. So kann es sicherstellen, dass die Zuwendungsempfängenden bereits mit dem Bewilligungsbescheid dazu verpflichtet werden, dem BfN die zur Programmevaluation notwendigen Daten zur Verfügung zu stellen. Damit werden eine einheitliche Datenqualität und -quantität von Beginn bis zum Ende des Projektes sowie das vollständige Erfassen aller für die Programmevaluation erforderlichen Daten gewährleistet.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMUV nochmals auf, die Ziele des nationalen Artenhilfsprogramms weiter zu konkretisieren. Die mit den Ländern abgestimmten Arten-Aktionspläne sollen von zentraler Bedeutung für das Umsetzen der nationalen Artenhilfsprogramme sein. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, dass die Arten-Aktionspläne alle erforderlichen Maßnahmen für die Sicherung eines günstigen Erhaltungszustandes der jeweiligen Art umfassen und damit deren Umsetzung koordinieren. Neben dem nationalen Artenhilfsprogramm sollten die Arten-Aktionspläne auch weitere Maßnahmen der Länder und des Bundes beinhalten. Nur durch so eine umfassende Betrachtung ist eine vollständige Erfolgskontrolle einschließlich einer Beurteilung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Schutzmaßnahmen für die jeweilige Art möglich. Diese Bewertung sollte in die Programmevaluation des nationalen Artenhilfsprogramms einfließen.

Der Punkt wird im laufenden Prüfungsverfahren abgeschlossen. Der Bundesrechnungshof behält sich eine spätere Prüfung der Umsetzung des nationalen Artenhilfsprogramms vor.

Schneider

Peters

Beglaubigt: Pomian, RHS`n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.