

10 Milliardenförderung für die Verbesserung von Agrarstruktur und Küstenschutz: BMEL muss Nachweise über ordnungsgemäße Verwendung einfordern

(Kapitel 1003)

Zusammenfassung

Der Bund stellt den Ländern Milliardenbeträge für Agrarstruktur und Küstenschutz zur Verfügung, ohne dass deren ordnungsgemäße Verwendung nachgewiesen ist.

Seit dem Jahr 1969 beteiligt sich der Bund finanziell an der verfassungsrechtlich geregelten Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK). Innerhalb der letzten fünf Jahre stellte er 4,7 Mrd. Euro bereit. Länder nahmen die Bundesmittel teils unrechtmäßig in Anspruch. Sie förderten Maßnahmen, die mit den Vorgaben nicht übereinstimmten. Zudem führten sie keine Kontrollen durch.

Für GAK-Maßnahmen ist das jeweilige Land zuständig. Der Bund hat zwar einen Rückforderungsanspruch gegenüber den Ländern bei Nichteinhaltung der Förderungsvoraussetzungen oder zweckwidriger Verwendung. Dieser läuft aber ins Leere. Denn der Bund hat kein Recht, die Länder zum Nachweis der rechtmäßigen Verwendung von Bundesmitteln und zu Kontrollen zu verpflichten. Entsprechend kann er die ihm obliegende Pflicht, die ordnungsgemäße Verwendung der Bundesmittel nachzuweisen, nicht erfüllen. Es ist erforderlich, die Nachweisverpflichtung der Länder sowie Kontrollen zu regeln. Über Art, Anzahl und Ergebnis von Kontrollen sollte sich das BMEL von den Ländern regelmäßig berichten lassen. Bei Verstößen gegen die Nachweis- oder Kontrollpflichten sollte der Bund Fördermittel zurückfordern oder einbehalten.

10.1 Prüfungsfeststellungen

Finanzielle Mitwirkung des Bundes an Aufgaben der Länder ohne wirksame Kontrollrechte

Gemeinschaftsaufgaben sind gemäß Artikel 91a Absatz 1 Grundgesetz Aufgaben der Länder, die für die Gesamtheit bedeutsam sind. Darüber hinaus sieht dieser Artikel die finanzielle Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse vor. Die GAK wurde im Jahr 1969 in das Grundgesetz aufgenommen. Deren Ziele sind, eine leistungs- und wettbewerbsfähige Land- und Forstwirtschaft zu gewährleisten sowie den Küstenschutz zu verbessern. Über entsprechende Förderprogramme schaffen die Länder Investitionsanreize und unterstützen mit Zuwendungen insbesondere landwirtschaftliche Unternehmen oder Kommunen.

Das Verfahren und den Inhalt der Förderung regelt das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAKG). Danach stellen der Bund, vertreten durch das BMEL sowie das Bundesministerium der Finanzen, und die Länder gemeinsam einen jährlich fortzuschreibenden Rahmenplan auf. Er bestimmt die förderfähigen Maßnahmen sowie die Förderungsgrundsätze. Wendet ein Land bei seinen Fördermaßnahmen diese Bestimmungen an, erstattet der Bund ihm einen Teil der Ausgaben. Bei Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur beträgt der Anteil 60 % und bei Maßnahmen für den Küstenschutz 70 % der entstandenen Ausgaben. Der Bund darf Maßnahmen außerhalb des Rahmenplans nicht mitfinanzieren. Auf Verlangen informieren die Länder den Bund über die Durchführung des Rahmenplans und den allgemeinen Stand der GAK. Bei Nichterfüllung der Förderungsvoraussetzungen oder zweckwidriger Verwendung steht dem Bund ein Rückforderungs- und Zinsanspruch gegenüber den Ländern zu. Regelungen zur Durchsetzung des Informations- und Erstattungsanspruchs des Bundes gegenüber den Ländern enthält das GAKG nicht.

Innerhalb der Bundesregierung ist das BMEL für die GAK zuständig. Das BMEL verfügt über keine eigenen Kontrollrechte. So kann es z. B. keine Akten bei der Bewilligungsbehörde eines Landes einsehen oder diese vor Ort kontrollieren. Es kann einen Rückforderungs- und Zinsanspruch regelmäßig nur dann durchsetzen, wenn das Land den Bund über eine zweckwidrige Verwendung von GAK-Bundesmitteln informiert.

Finanzielle Mitwirkung der Europäischen Union mit wirksamen Kontrollrechten

Für einen Teil der GAK-Maßnahmen können die Länder neben Bundesmitteln auch Mittel aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums in Anspruch nehmen. Im Gegenzug verpflichten sie sich gegenüber der EU-Kommission zur Anwendung eines Verwaltungs- und Kontrollsystems. Dieses sieht Stichproben für Vor-Ort-Kontrollen und Kontrollen zur Einhaltung von Zweckbindungsfristen vor. Zudem haben die Länder Informationen zu sammeln, die zum Nachweis der Richtigkeit der getätigten

Ausgaben erforderlich sind. Diese sind der EU-Kommission auf Verlangen zur Verfügung zu stellen. Kommt ein Mitgliedstaat diesem Verlangen nicht nach, kann die EU-Kommission Zahlungen aussetzen oder kürzen. Sollte seine Antwort darauf hindeuten, dass es geltende Vorschriften nicht beachtete oder Unionsmittel unrechtmäßig verwendete, kann die EU-Kommission dies sanktionieren.

Unrechtmäßige Förderungen

Der Bundesrechnungshof darf erst seit einer Grundgesetzänderung im Jahr 2017 die Verwendung von GAK-Bundesmitteln bei allen Landesbehörden prüfen. Eine Prüfung der Förderung wasserwirtschaftlicher Maßnahmen ergab, dass ein Land GAK-Bundesmittel entgegen den Bestimmungen des Rahmenplans und somit zu Unrecht in Anspruch nahm:

- Für Maßnahmen zur naturnahen Gewässerentwicklung konnte das Land regelmäßig bis zu 70 % der Ausgaben fördern. Eine Förderquote von bis zu 90 % der Ausgaben war nach dem Rahmenplan nur dann zulässig, wenn die Maßnahme im übergeordneten Interesse lag und für die flussabwärts Liegenden (Unterlieger) zu besonderen Vorteilen führte. Die Förderrichtlinie des Landes bestimmte, dass die Förderquote stets 90 % betrug. Die dafür erforderlichen Tatbestandsmerkmale „übergeordnetes Interesse“ und „besondere Vorteile für Unterlieger“ regelte die Richtlinie nicht. Ob die für eine Förderquote von 90 % maßgeblichen Voraussetzungen vorlagen, war nicht nachgewiesen.
- Verwaltungskosten, die die Länder Antragstellenden für die Begutachtung eines Projekts berechnen, durften nach den Fördergrundsätzen des Rahmenplans nicht berücksichtigt werden.
Ein öffentlich-rechtlicher Wasser- und Bodenverband unterstützte über einen Zeitraum von sechs Jahren Antragstellende. Dafür stellte er ihnen Verwaltungskosten in Rechnung, die bis zu 3,8 % der Maßnahmekosten betragen konnten. Der Bundesrechnungshof prüfte stichprobenartig Bewilligungen aus zwei Jahren. In allen Fällen hatten die Antragstellenden diese Beträge als Maßnahmekosten geltend gemacht. Die Bewilligungsstelle des Landes erkannte die Ausgaben als förderfähig an.
- Aufwendungen, die den Antragstellenden im Zusammenhang mit der Beantragung der Zuwendung entstehen, waren nicht berücksichtigungsfähig.
Entgegen dieser Regelung erkannte die Bewilligungsstelle des Landes Folgendes als förderfähig an: Stundensätze für die Antragstellung, die Erstellung der Verwendungsnachweise und für Wegstrecken zur persönlichen Ablieferung des Zuwendungsantrags.
- Bei der Erweiterung einer Hochwasserschutzanlage wurden im Erdreich Kampfmittel festgestellt. Deren Beseitigung war nicht förderbar. Dennoch finanzierte das Land diese Ausgaben anteilig mit GAK-Bundesmitteln.

Das Land leistete nur für die vom Bundesrechnungshof festgestellten fehlerhaften Fälle eine Rückzahlung von 133 000 Euro. Wären alle maßgeblichen Fälle des Landes von diesen systemischen Fehlern betroffen, beliefe sich der Erstattungsanspruch des Bundes gegenüber dem Land auf mehrere Mio. Euro.

Der Aufforderung des BMEL, die Verwaltungspraxis der vergangenen Jahre darzulegen, die Summe der dem Bund zu Unrecht in Rechnung gestellten Ausgaben zu ermitteln und diese zu erstatten, kam das Land nicht nach. Stattdessen stellte es für die Vielzahl der vom Bundesrechnungshof nicht untersuchten Fälle „in Abrede, dass überhaupt weitere Fälle fehlerhaft sind und demzufolge kann es die konkrete Summe nicht feststellen“. Zudem sei bereits eine Erstattung der nachgewiesenen Überzahlungen „überaus großzügig“. Letztlich stimmte das BMEL einer Vereinbarung über die Erstattung der 133 000 Euro zu.

Fehlende Prüfung von Zweckbindungsfristen und Vor-Ort-Kontrollen

Der Rahmenplan bestimmt, dass geförderte Grundstücke, Bauten oder bauliche Anlagen innerhalb einer Zweckbindungsfrist von zwölf Jahren nicht veräußert oder zweckwidrig verwendet werden dürfen. Für Maschinen, technische Einrichtungen und Geräte gelten fünf Jahre. Bestimmungen zur Einhaltung dieser Auflage enthält der Rahmenplan nicht. Ebenso sind Vor-Ort-Kontrollen durch die Länder nicht verpflichtend. Mit Vor-Ort-Kontrollen wird überprüft, ob Zuwendungsempfängerinnen oder -empfänger das Vorhaben im Einklang mit den geltenden Bestimmungen durchführen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Länder die Einhaltung der Zweckbindungsfrist bei ausschließlich mit GAK-Mitteln finanzierten Maßnahmen nicht prüften. Darüber hinaus führten die Länder Vor-Ort-Kontrollen nur bei besonderen Anlässen durch. Wurden die Maßnahmen mit EU-Mitteln kofinanziert, führten sie diese Prüfungen wie vereinbart durch.

10.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof sieht den Umgang der Länder mit den GAK-Bundesmitteln kritisch. Die festgestellten Beanstandungen zeigen, dass einerseits Länder teils unrechtmäßig handeln. Andererseits kann das BMEL nicht gewährleisten, dass die Bundesmittel ausschließlich rechtmäßig verwendet oder vollständig erstattet werden.

Dieses fehlerhafte sowie unzureichende Verwaltungshandeln der Länder hat folgende Ursachen: Die Regelungen zur GAK sehen keine wirksame Pflicht vor, dem BMEL auf Verlangen oder mittels eines Stichprobenverfahrens die Rechtmäßigkeit von Förderentscheidungen nachzuweisen. Auch existiert keine Bestimmung, auf deren Grundlage das BMEL ein nicht ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln der Länder sanktionieren kann.

Zwar sind die Länder gesetzlich verpflichtet, das BMEL auf Verlangen über die Durchführung des Rahmenplans zu informieren und zu viel erhaltene Mittel zu erstatten. Tatsächlich betreffen diese Informationen regelmäßig nur statistische Angaben zum Mittelabfluss. Informationen über die ordnungsgemäße Verwendung der GAK-Bundesmittel verlangt das BMEL nicht. Bei Erstattungen der Länder handelt es sich um den Bundesanteil von Rückzahlungen einzelner Zuwendungsempfängerinnen oder -empfänger oder um die Erstattung von nicht verausgabten GAK-Bundesmitteln. Der Bundesrechnungshof stellte keinen Fall fest, bei dem

ein Land dem BMEL initiativ systemische Fehler mitteilte und die insoweit zu Unrecht verwendeten Mittel erstattete. Selbst bei den festgestellten Überzahlungen bestimmte nicht das BMEL, sondern das Land, ob und in welcher Höhe es zu Unrecht verwendete Bundesmittel erstattet.

Das BMEL trägt gegenüber dem Parlament die Verantwortung für den rechtmäßigen Einsatz der Bundesmittel. Auch wenn die Durchführung der GAK Länderaufgabe ist, sind Nachweispflichten und eine wirksame stichprobenartige Kontrolle der Einhaltung von Förderungsbedingungen notwendig. Anders kann das BMEL seinen Pflichten gegenüber dem Parlament nicht nachkommen.

Die EU-Kommission koppelt ihre Zahlungen an den Nachweis der rechtmäßigen Mittelverwendung. Zudem sanktioniert sie die Länder, die die rechtmäßige Verwendung ihrer Mittel nicht nachweisen. Ebenso sollte der Bund verfahren. Anderenfalls läuft die Durchsetzung des im GAKG normierten Informations- und Erstattungsanspruchs des Bundes gegenüber den Ländern ins Leere.

Das BMEL sollte Verfahren anstoßen, um bei der GAK

- Mitwirkungs- und Nachweispflichten der Länder, z. B. mittels eines Stichprobenverfahrens,
- die Wahrnehmung von Vor-Ort-Kontrollen und von Kontrollen zur Einhaltung der Zweckbindungsfristen durch die Länder sowie
- Verstöße gegen diese Pflichten

zu regeln.

10.3 Stellungnahme

Das BMEL hat in seiner Stellungnahme erklärt, die Durchführung des Rahmenplans und die Kontrolle der geförderten Vorhaben seien Aufgaben der Länder. Weitergehende Vorgaben über die konkrete Ausgestaltung der Überprüfung und Kontrollen seien nach Auffassung des BMEL nicht mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes vereinbar. Nach Artikeln 30 und 83 Grundgesetz sei die Zuständigkeit von Bund und Ländern getrennt. Die Länder dürften ihre Aufgaben selbstständig und weisungsfrei erfüllen. Entsprechend verfüge der Bund über keine Aufsichts- und Weisungsbefugnisse. Er könne nicht überprüfen, in welchem Umfang Bundesmittel zu Unrecht an Zuwendungsempfängerinnen oder -empfänger ausgezahlt wurden. Auch sei es ihm nicht möglich, die Länder zum Nachweis der rechtmäßigen Mittelgewährung zu verpflichten. Ebenso könne deren Weigerung als Grund für die Rückforderung geleisteter Bundesmittel nicht durchgesetzt werden. Bei der GAK handele es sich nicht um eine direktive, sondern um eine kooperative Form der Koordination. § 11 Absatz 2 GAKG lasse zu, dass der Bund „zugewiesene Bundesmittel von einem Land zurückfordert, wenn die festgelegten Bedingungen ganz oder teilweise nicht erfüllt werden“. Darüber hinaus sehe das BMEL keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf.

Des Weiteren habe das BMEL die Mittel für die vom Bundesrechnungshof festgestellten Überzahlungen von 133 000 Euro zurückgefordert. Eine klageweise Durchsetzung des tatsächlichen Schadens hat es für wenig erfolgversprechend erachtet. Ohne die Mitwirkung des Landes könne der für einen Rechtsstreit erforderliche Nachweis über eine konkrete Rechtsverletzung bei weiteren Förderfällen und die daraus resultierende Schadenhöhe nicht erbracht werden.

Von den Ländern gleiche Pflichten bei der Verwendung von Bundesmitteln wie bei der Verwendung von EU-Mitteln einzufordern, sei nicht systemgerecht. Im nationalen Recht sei ein dem Unionsrecht vergleichbares Verwaltungs- und Kontrollsystem mit bundeseinheitlichen Standards nicht enthalten. Es würde auch dem Rechtsgrundsatz widersprechen, wonach die Länder ihre Aufgaben selbstständig wahrnehmen und die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit durchführen. Weil die Länder anteilig eigene Mittel einsetzen, gehe das BMEL davon aus, dass diese grundsätzlich rechtmäßig handeln. Überdies könne der Bundesrechnungshof den Bund bei der Feststellung möglicher Rückforderungen nun wirksam unterstützen. Das BMEL sei personalmäßig nicht in der Art ausgestattet, dass es die Länderverwaltungen bei der Durchführung von Landesrecht kontrollieren könne.

Abschließend sagte das BMEL zu, mit den Ländern die Ergänzung des Rahmenplans um einen deklaratorischen Hinweis auf den Rechtmäßigkeitsgrundsatz zu erörtern. Auf die Durchführung von Kontrollen und die Bedeutsamkeit von Überprüfungen habe es diese bereits hingewiesen.

10.4 Abschließende Würdigung

Die bei den Ländern festgestellten Sachverhalte zeigen, dass das BMEL die Einhaltung des Rechtmäßigkeitsgrundsatzes nicht unterstellen kann. Das Risiko einer unrechtmäßigen Mittelverwendung ist hoch und nicht kontrollierbar. Es kann nur eingegrenzt werden, indem die Länder auf Verlangen des BMEL alle Informationen zum Nachweis der Rechtmäßigkeit der getätigten Ausgaben vorlegen. Überdies würde die Festschreibung einer durchsetzbaren Haftungsgrundlage das Interesse der Länder an einer ordnungsgemäßen Verwendung der Bundesmittel erhöhen.

Weil die Durchführung der GAK eine Länderaufgabe ist, will das BMEL für die rechtmäßige Verwendung der eingesetzten Bundesmittel nicht die gebotene Verantwortung übernehmen. Diese passive Haltung muss es aufgeben. Zudem gehört es nicht zu den Aufgaben des Bundesrechnungshofes, Pflichten des BMEL zu erledigen. Das BMEL ist gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber auch dann verantwortlich, wenn es sich an Förderungen der Länder finanziell beteiligt.

Eine maßgebliche Voraussetzung, um die Länder mit Bundesmitteln zu fördern, ist die Einhaltung des Rechtmäßigkeitsgrundsatzes. Ihn bei der GAK so zu verankern, dass er tatsächlich durchsetzbar ist, bleibt erforderlich. Von den Ländern kann Rechenschaft über die ordnungsgemäße Mittelverwendung verlangt werden. Es ist nicht erkennbar, dass eine

Nachweispflicht in Kernbereiche der Länderhoheit eingreifen würde und verfassungsrechtlich unzulässig sei. Das Bundesstaatsprinzip und die damit verbundene Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten (Bundestreue) erfordern vielmehr ein konstruktives Zusammenwirken von Bund und Ländern. Auf diese kooperative Form der Zusammenarbeit hat das BMEL selbst hingewiesen.

Bei der Inanspruchnahme von EU-Mitteln haben sich die Länder zur Nachweisführung und Kontrolle verpflichtet. Entsprechende Pflichten sollte das BMEL auch bei der Verwendung seiner GAK-Bundesmittel einfordern. Zwar hat das BMEL Gespräche mit den Ländern zugesagt. Offen bleibt, ob und wann es entsprechende Regelungen geben wird.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMEL auf, gegenüber den Ländern auf eine Ergänzung des Rahmenplans, eine Verwaltungsvereinbarung oder eine anderweitig verbindliche Regelung hinzuwirken. Darin sollten Nachweispflichten der Länder eindeutig vorgesehen werden. Über Art, Anzahl und Ergebnis von Kontrollen zur Einhaltung der Zweckbindungsfristen und von Vor-Ort-Kontrollen sollte sich das BMEL regelmäßig berichten lassen. Zudem sollte ein Verstoß gegen die Nachweispflichten zur Folge haben, dass das BMEL Bundesmittel zumindest teilweise zurückfordert oder einbehält.