



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

über die Prüfung

der Mittelverwendung auf der Grundlage des
Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe
„Verbesserung der Agrarstruktur und des
Küstenschutzes“

Schwerpunkt: Förderung von Maßnahmen zur Bewältigung der durch
Extremwetterereignisse verursachten Folgen im Wald

Die bereinigte Fassung der Abschließenden Mitteilung zur Prüfung ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: III 3 - 0000508

Bonn, den 7. Juni 2022

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Ausgangslage	6
2	GAK-Rechtsgrundlage	6
3	Gegenstand und Verlauf der Prüfung	7
4	Haushaltsmittel	9
4.1	Finanzielle Ausstattung	9
4.2	Mittelverteilung	10
5	Kompatibilität von Förderrichtlinien mit dem Rahmenplan	13
5.1	Bejagung als Teil der Wiederaufforstung	14
5.2	Staatswaldanteil von mindestens 25 %	16
6	Verwendungsnachweisprüfung	18
7	Verwendung von Pauschalen	19
8	Mitteilungspflichten nach der Abgabenordnung	22
9	Rückerstattung von Bundesmitteln	24
9.1	Erstattungen durch die Länder	24
9.2	Berichtswesen	26
9.3	Erstattungen durch das Land [REDACTED]	29
10	Abschließende Würdigung	31

[REDACTED]

0 Zusammenfassung

Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) wurde im Jahr 1969 als Artikel 91a in das Grundgesetz aufgenommen. Einzelheiten bestimmt das Gesetz über die GAK.

Der vom Bund und den Ländern jährlich aufzustellende GAK-Rahmenplan (Rahmenplan) beinhaltet die Förderungsgrundsätze für aktuell 63 Fördermaßnahmen. Die Durchführung des Rahmenplans ist Aufgabe der Länder. Dazu können sie eigene Förderrichtlinien erlassen. Soweit diese mit den Förderungsgrundsätzen des Rahmenplans konform sind, beteiligt sich der Bund mit 60 % bei der Agrarstruktur und mit 70 % beim Küstenschutz an den Landesförderungen. Im Bundeshaushalt 2021 standen dafür 1,16 Mrd. Euro zur Verfügung.

Der Bundesrechnungshof hat die GAK-Ausgaben des Bundes der Jahre 2019 bis 2021 (Kapitel 1003 Titel 882 90 und 882 93) sowie das Verwaltungshandeln des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) und der Länder geprüft. Er hat dabei schwerpunktmäßig die Maßnahmengruppe 5 F, „Förderung von Maßnahmen zur Bewältigung der durch Extremwetterereignisse verursachten Folgen im Wald“, in seine Prüfung einbezogen. Danach können Besitzer von durch Trockenheit, Stürme oder Schädlingsbefall durch Borkenkäfer geschädigten Wäldern Zuwendungen von 80 % der förderfähigen Ausgaben für u. a. Waldschutzmaßnahmen und die Wiederaufforstung erhalten.

Der Bundesrechnungshof stellt unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMEL nachfolgend das Prüfungsergebnis im Sinne des § 96 Absatz 4 Bundeshaushaltsordnung (BHO) abschließend fest:

0.1 Die Maßnahmengruppe 5 F hatte das Ziel, die durch Extremwetterereignisse verursachten Folgen im Wald zu bewältigen. Gleichwohl wurden die Mittel an die Länder nach einem Schlüssel aufgeteilt, der sich nicht bedarfsgerecht an der geschädigten, sondern an der gesamten Waldfläche eines Landes ausrichtete. Weil die Schädigungsgrade in den einzelnen Ländern unterschiedlich waren, waren mehrfach verwaltungsaufwendige länderübergreifende Mittelumrichtungen erforderlich. Der Bundesrechnungshof hat das BMEL gebeten zu prüfen, ob die Mittelverteilung nach der Betroffenheit der Länder an der geschädigten Waldfläche ausgerichtet werden kann.

Nach der entsprechenden Prüfung will das BMEL den bestehenden Verteilerschlüssel nicht verändern. Es hat darauf verwiesen, dass der aktuelle „Waldschlüssel“ gleichbleibend angewendet werden kann, während sich die Schadflächen in den Bundesländern laufend verändern. Sollte der Mittelverteilungsschlüssel die Schadflächen berücksichtigen, müsste dieser jährlich neu abgestimmt und beschlossen werden. Der damit verbundene Verwaltungsaufwand wäre durch den umfangreichen Abstimmungsbedarf signifikant höher als der des aktuellen Verfahrens, da die aktuelle Bezugsgröße jährlich neu zu ermitteln wäre.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass es Zweck der Fördermaßnahme ist, geschädigte Waldflächen wiederaufzuforsten. Der aktuelle Verteilerschlüssel ist an

dieser Zweckbestimmung nicht ausgerichtet. Das aktuelle Verfahren stellt den möglichst zielgerichteten Mitteleinsatz der Förderung von Maßnahmen zur Bewältigung der durch Extremwetterereignisse verursachten Folgen im Wald nicht sicher. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMEL die aufgezeigten Schwachpunkte auflöst. Er behält sich vor, das Verfahren der Mittelverteilung und den damit verbundenen Aufwand erneut zu untersuchen (Tz. 4.2).

- 0.2 Das Land [REDACTED] hat mit 22 292 Euro Bundesmitteln Maßnahmen zur Verbesserung der Bejagung finanziert. Es wollte damit den Schutz der Kulturen sicherstellen. Diese Zuwendungen waren nach dem GAK-Rahmenplan nicht förderfähig.

Das BMEL hat eingeräumt, dass diese Maßnahmen nicht über die GAK förderfähig sind. Es wird auf eine diesbezügliche Präzisierung der betreffenden Förderungsgrundsätze hinwirken und die vom Land [REDACTED] für diese Zwecke verwendeten Bundesmittel zurückfordern (Tz. 5.1).

- 0.3 Entgegen den Förderungsbestimmungen des Rahmenplans hat das Land [REDACTED] Mittel an Zuwendungsempfänger bewilligt, deren Kapitalvermögen sich zu mindestens 25 % in den Händen des Bundes oder eines Landes befand. Dadurch wurden für die Jahre 2020 und 2021 Bundesmittel von 239 458 Euro zu Unrecht in Anspruch genommen. Das Land [REDACTED] sagte noch während der Erhebungen deren Erstattung an den Bund zu.

Das BMEL hat zugesagt, den Eingang der zu Unrecht gewährten Bundesmittel sicherzustellen (Tz. 5.2).

- 0.4 Das Land [REDACTED] hat Zuwendungen grundsätzlich erst nach der Vorlage des Verwendungsnachweises ausgezahlt. Ausnahmen ließ es für den Zeitraum 1. November bis 31. Dezember eines jeden Jahres zu. Die Verwendungsnachweise waren in diesen Fällen spätestens drei Monate nach Mittelabruf vorzulegen und von der Bewilligungsbehörde unverzüglich zu prüfen. Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Erhebungen im November 2021 festgestellt, dass Verwendungsnachweise, die Anfang des Jahres eingingen, noch ungeprüft waren.

Das BMEL hat zugesagt, das Land [REDACTED] aufzufordern, die fehlenden Verwendungsnachweisprüfungen unverzüglich nachzuholen sowie zu viel ausgezahlte Bundesmittel zuzüglich Zinsen an den Bund zurückzuerstatten. Darüber hinaus wird es das Land auffordern, künftig alle Verwendungsnachweise unverzüglich nach deren Eingang zu prüfen (Tz. 6).

- 0.5 Der Rahmenplan bestimmt zur Höhe der Förderung, dass Zuwendungen von bis zu 80 % der förderfähigen Ausgaben gewährt werden können. Das Land [REDACTED] hat von der im Rahmenplan zugelassenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, Zuwendungen als Festbetrag auf Grundlage kalkulierter Pauschalen festzusetzen. Dabei hat es die Pauschale für den Transport von befallenem Holz aus dem Wald zu einer Lagerstätte so hoch angesetzt, dass in allen untersuchten Fällen die Erstattungen höher

waren als 80 % der tatsächlichen Ausgaben. Allein in den acht in eine Stichprobe einbezogenen Fällen hätten 30 462 Euro eingespart werden können.

Das BMEL hat einen länderübergreifenden Dialog zur Höhe von Pauschalen zugesagt (Tz. 7).

- 0.6 Behörden, die Subventionen vergeben, sind nach Maßgabe der Mitteilungsverordnung verpflichtet, die Finanzbehörden über Zahlungen zu benachrichtigen. So soll die Erfassung der Subventionen und deren ordnungsgemäße Besteuerung sichergestellt werden. Die Länder [REDACTED] und [REDACTED] haben die gewährten Subventionen an Waldbesitzer den Finanzbehörden nicht mitgeteilt. Sie haben darauf vertraut, dass Zuwendungsempfänger eigeninitiativ der Finanzverwaltung die erforderlichen Angaben mitteilen.

Das BMEL hat zugesagt, die Länder darauf hinzuweisen, dass bei den GAK-Subventionen im Agrar- und Forstbereich die Pflichten nach der Mitteilungsverordnung beachtet werden müssen (Tz. 8).

- 0.7 Nach dem Gesetz über die GAK hat der Bund einen Rückforderungs- und Zinsanspruch gegenüber den Ländern bei Nichterfüllung der Fördervoraussetzungen oder zweckwidriger Verwendung. Das vom BMEL auf Initiative des Bundesrechnungshofes eingerichtete Berichtsverfahren über die vorgenannten Rückforderungsansprüche war ungeeignet. Daten der Länder übernahm das BMEL ungeprüft. Deshalb fiel nicht auf, dass nahezu alle Berichte im Vergleich zu den gemeldeten Einnahmen bei der Landeskasse nicht plausible Daten über die an die Bundeskasse abgeführten Beträge auswiesen. Zudem fehlte ein Nachweis, in welcher Höhe GAK-Rückzahlungen der Zuwendungsempfänger auf dem entsprechenden Einnahmetitel des Landes eingegangen sind. Nur so ist transparent, ob tatsächlich 60 % (bzw. 70 %) dieser Summe an die Bundeskasse weitergeleitet wurden.

Das BMEL wird die Empfehlungen berücksichtigen und zukünftig nachhalten, ob die dem Bund zustehenden Erstattungen und Zinsen von den Ländern ordnungsgemäß an den Bund abgeführt werden (Tz. 9.2).

- 0.8 Der Bundesrechnungshof hatte beim Land [REDACTED] bereits im Jahr 2018 Unstimmigkeiten festgestellt, die zu einer Erstattung an den Bund von 758 991 Euro führten. Die aktuelle Erhebung hat aufgezeigt, dass die damaligen Verfahren bislang nicht verbessert wurden. Für die Jahre 2020 bis 2021 wurden 193 213 Euro festgestellt, die das Land nicht an die Bundeskasse weiterleitete. Der mehrfachen Bitte, die Rückzahlungen für das Jahr 2019 nachzuweisen, kam das Land [REDACTED] erst nach mehreren Monaten nach.

Das BMEL wird das Land [REDACTED] auffordern, die Rückzahlungen daraufhin zu überprüfen, ob die dem Bund nach § 11 Absatz 4 GAKG zustehenden Zinsen ordnungsgemäß berechnet und an den Bund abgeführt worden sind. Der Bundesrechnungshof wird den Zahlungseingang überwachen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMEL darauf hinwirkt, das beanstandete Verfahren zu verbessern (Tz. 9.3).

1 Ausgangslage

In den letzten Jahren schädigten Trockenheit, Stürme und der Borkenkäfer die deutschen Wälder.

Im Herbst 2018 beschlossen der Bund und die Länder, die betroffenen Waldbesitzer mit GAK-Mitteln finanziell zu unterstützen. Sie vereinbarten die neue GAK-Maßnahmengruppe 5 F, „Förderung von Maßnahmen zur Bewältigung der durch Extremwetterereignisse verursachten Folgen im Wald“. Danach sind seit dem Jahr 2019 Maßnahmen zur Räumung von Schadholz, Waldschutzmaßnahmen und die Wiederaufforstung der geschädigten Flächen förderfähig.

Im Jahr 2020 standen für diese Zwecke zusätzlich zu den regulären, nicht zweckgebundenen GAK-Mitteln insgesamt 98 Mio. Euro zur Verfügung (88 Mio. Euro aus dem Klimaschutzpaket der Bundesregierung und 10 Mio. Euro bereits veranschlagte GAK-Mittel). Laut der GAK-Berichterstattung der Länder wurden im Jahr 2020 für die Maßnahmengruppe 5 F insgesamt Bundesmittel in Höhe von 104,3 Mio. Euro verausgabt. Zusätzlich beteiligten sich die Länder mit eigenen Mitteln, sodass die betroffenen Forstbetriebe im Jahr 2020 Zuwendungen von 177,9 Mio. Euro erhielten.

Wir untersuchten,

- die Ausgaben aus dem Bundeshaushalt für diese Maßnahmengruppe mit dem Schwerpunkt Waldschutzmaßnahmen und Wiederaufforstung und
- wie diese Ausgaben im Bundeshaushalt veranschlagt wurden.

2 GAK-Rechtsgrundlage

Bund und Länder nehmen ihre verfassungsgemäßen Aufgaben und deren Finanzierung grundsätzlich in eigener Zuständigkeit wahr. Entsprechend dieser Dualität sind nach Artikel 109 Absatz 1 Grundgesetz die Haushalte von Bund und Ländern getrennt.

Gemeinschaftsaufgaben gemäß Artikel 91a Grundgesetz weichen von diesem Verfassungsgrundsatz ab. Hier nehmen Länder eigene Aufgaben wahr, an denen der Bund über die inhaltliche Ausgestaltung des GAK-Rahmenplans sowie finanziell mitwirkt. Voraussetzung hierzu ist, dass die Aufgaben der Länder für die Gesamtheit bedeutsam sind und die finanzielle Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse beiträgt. 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 gewähren die Länder Zuwendungen insbesondere an landwirtschaftliche Unternehmen, Forstbesitzer oder Kommunen.

Das Verfahren und den Inhalt der Förderung regelt das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAKG)¹. Danach bilden der Bund, vertreten durch das BMEL sowie das Bundesministerium der Finanzen, und die Länder den Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK). Dieser stellt einen jährlich fortzuschreibenden Rahmenplan auf. Der aktuelle Rahmenplan beinhaltet neun Förderbereiche mit insgesamt 63 Einzelmaßnahmen sowie vier Sonderrahmenpläne und bestimmt die Förderungsgrundsätze. Wendet ein Land bei seinen Fördermaßnahmen diese Bestimmungen an, erstattet der Bund ihm bei Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur 60 % und bei Maßnahmen für den Küstenschutz 70 % der entstandenen Ausgaben. Der Bund darf Maßnahmen der Länder 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.

3 Gegenstand und Verlauf der Prüfung

Wir haben geprüft, ob die Bundesmittel entsprechend den Vorgaben des GAKG und der Rahmenpläne ordnungsgemäß und wirtschaftlich eingesetzt sowie abgerechnet wurden. Schwerpunkte der Prüfung waren die Aufgabenwahrnehmung durch das BMEL sowie die Verwendung der Mittel im Förderbereich 5 F. Innerhalb der Maßnahmengruppe 5 F untersuchten wir die Einzelmaßnahmen 2.0 „Waldschutzmaßnahmen – Aufarbeitung“ und 3.0 „Wiederaufforstung“ näher. Hierauf entfielen im Jahr 2020 insgesamt 89 % der Gesamtausgaben der Maßnahmengruppe 5 F.

Die GAK-Förderungsgrundsätze bestimmten, dass natürliche oder juristische Personen als Besitzer von forstwirtschaftlichen Flächen sowie anerkannte forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse Zuwendungen erhalten können. Gefördert werden konnten bei

- der Aufarbeitung gemäß Nummer 2.2.1 des GAK-Rahmenplans Ausgaben für die Bekämpfung von Schadorganismen durch Auffinden und Aufarbeiten von befallenen oder unmittelbar befallsgefährdetem Holz oder für sonstige Maßnahmen, die die Bruttauglichkeit von Holz, Restholz, Reisig herabsetzen. Dazu zählten
 - Ausgaben für den Kauf von geeigneten Sachmitteln
 - Ausgaben für den Einsatz von qualifizierten Unternehmern sowie
 - Eigenleistungen der Zuwendungsempfänger.

¹ In der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juli 1988 (BGBl. I S. 1055), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. Oktober 2016 (BGBl. I S. 2231).

- der Wiederaufforstung gemäß Nummer 3.2.1 des Rahmenplans der Vor-, Nach- und Unterbau sowie die Nachbesserung in lückigen oder verlichteten Beständen, die durch Extremwetterereignisse und deren Folgen entstanden sind, durch Saat oder Pflanzung sowie Naturverjüngung einschließlich Kulturvorbereitung. Hierzu gehörten auch der Schutz und die Sicherung der Kultur während der ersten fünf Jahre. Förderfähig waren Ausgaben für
 - die forstfachliche Vorbereitung, Leitung und Koordinierung der Maßnahmen
 - den Kauf von forstlichem Vermehrungsgut
 - den Kauf von Sachmitteln für den Schutz der Kultur (z. B. Zaunbau)
 - den Einsatz von Unternehmern sowie
 - Eigenleistungen der Zuwendungsempfänger.

Für die Finanzierung der Vorhaben durften Zuwendungen von bis zu 80 %, bei Kleinprivatwaldbesitzern (unter 20 ha Waldbesitz) bis zu 90 % der förderfähigen Ausgaben gewährt werden.

Beim BMEL haben wir untersucht, wie es seine Aufgaben gemäß dem GAKG wahrnahm. Bei den Ländern haben wir erhoben, ob die ab dem Jahr 2019 gewährten Zuwendungen ordnungsgemäß waren.

Maßgebliche Länderförderrichtlinien und damit Prüfungsnormen waren

- a) [REDACTED] und
- b) [REDACTED]

Erhebungen haben planmäßig stattgefunden

- im BMEL, dem innerhalb der Bundesregierung zuständigen Ressort für die GAK
- bei dem Ministerium [REDACTED]
- bei dem Ministerium [REDACTED] sowie
- bei [REDACTED] und [REDACTED]

4 Haushaltsmittel

4.1 Finanzielle Ausstattung

Die Mittel des Bundes für die GAK sind in einem eigenen Haushaltskapitel (1003) etatisiert. Für diese Zweckbestimmungen waren in den Haushaltsplänen für die Jahre 2019 und 2020 900 bzw. 1 135 Mio. Euro eingestellt. Davon flossen 766 bzw. 966 Mio. Euro ab.

Von den Ausgaben des Bundes entfielen auf die näher untersuchte Fördermaßnahme „Bewältigung der durch Extremwetterereignisse verursachten Folgen im Wald“ im Jahr 2019 insgesamt 15,0 Mio. Euro² und im Folgejahr 104,3 Mio. Euro³. Im Jahr 2020 untergliederten sich die Gesamtausgaben von 177,9 Mio. Euro in

- 104,3 Mio. Euro GAK-Bundesmittel
- 69,5 Mio. Euro GAK-Landesmittel und
- 4,1 Mio. Euro zusätzliche nationale öffentliche Mittel (Land, Kommune).⁴

Die folgende Übersicht weist die Mittelverwendung bei den in die Erhebungen einbezogenen Ländern [REDACTED] und [REDACTED] aus (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1

Höhe und Art der Ausgaben für die Extremwetterereignisse

[REDACTED]				
[REDACTED]				

[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]

Quelle: <https://www.bmel-statistik.de/fileadmin/daten/GAT-5000100-2019.pdf>; <https://www.bmel-statistik.de/fileadmin/daten/GAT-5000100-2020.pdf>.

² Quelle: <https://www.bmel-statistik.de/fileadmin/daten/GAT-5000100-2019.pdf>.

³ Quelle: <https://www.bmel-statistik.de/fileadmin/daten/GAT-5000100-2020.pdf>.

⁴ Quelle: <https://www.bmel-statistik.de/fileadmin/daten/GAT-5000100-2020.pdf>.

4.2 Mittelverteilung

Rechtsgrundlage und Sachverhalt

Die GAK-Bundesmittel werden grundsätzlich nach einem seit dem Jahr 2000 gültigen GAK-Mittelverteilungsschlüssel auf die Länder verteilt. Er orientiert sich insbesondere an agrarstrukturellen Kriterien, wie z. B. der landwirtschaftlichen Nutzfläche. Für die Sonderrahmenpläne Küstenschutz und Hochwasserschutz bestehen eigene Verteilungsmechanismen. Für bestimmte Förderungsmaßnahmen sind länderübergreifende Mittelumschichtungen zugelassen, die sich an den Bedarfen der Länder orientieren.

Nach dem GAK-Mittelverteilungsschlüssel hätten die in die Erhebungen einbezogenen Länder [REDACTED] und [REDACTED] einen Anteil an den insgesamt für die Maßnahmengruppe 5 F zweckgebunden zur Verfügung stehenden Bundesmitteln von [REDACTED] bzw. [REDACTED] % erhalten. Weil einige Länder einen niedrigen und andere Länder einen hohen Waldanteil aufweisen, bildete der allgemeine GAK-Mittelverteilungsschlüssel den Mittelbedarf für Forstmaßnahmen nicht adäquat ab. Deshalb bestimmte der PLANAK mit Beschluss vom 12. Dezember 2019 für die Bundesmittel der Maßnahmengruppe 5 F einen abweichenden Verteilungsschlüssel. Dieser orientierte sich an der förderfähigen Waldfläche von 7,706 Mio. Hektar (ha) Körperschafts- und Privatwald auf Grundlage der letzten Bundeswaldinventur aus dem Jahr 2012 (sog. „Waldschlüssel“). Daneben wurden länderübergreifende Mittelumschichtungen zugelassen. Nach dem für die Maßnahmengruppe 5 F maßgeblichen Waldschlüssel haben die Länder [REDACTED] [REDACTED] % der planmäßig eingestellten Bundesmittel erhalten.

Ein Land hat bei den Erhebungen darauf hingewiesen, dass der Verteilerschlüssel nach der förderfähigen Waldfläche nicht den tatsächlichen Förderbedarf abbilde. Die Maßnahmengruppe 5 F habe das Ziel, die durch Extremwetterereignisse verursachten Folgen im Wald zu bewältigen. Entsprechend sei für eine zielgerichtete Mittelverteilung nicht die gesamte, sondern die geschädigte Waldfläche eines Landes von Relevanz.

Wir haben dazu in einem ersten Schritt untersucht, ob das BMEL länderübergreifende Mittelumschichtungen vornahm. Tatsächlich hat das BMEL im Jahr 2020 in zwei Tranchen 12,1 Mio. Euro umgeschichtet. Im Folgejahr waren es (Stand 17. November 2021) 35,9 Mio. Euro.

In einem zweiten Schritt haben wir untersucht, welchen Ländern zusätzliche Mittel zugewiesen wurden und ob ein Verteilerschlüssel, der sich an der geschädigten Waldfläche orientiert, die bereitgestellten Mittel zielgenauer verteilt hätte. Dabei legten wir die Daten der „Ergebnisse der Waldzustandserhebung 2020“ zugrunde, die im Januar 2021 vom BMEL veröffentlicht wurden. Die jährliche bundesweite Waldzustandserfassung basiert auf § 41a Absatz 6 Bundeswaldgesetz. Deren Tabelle 11 wies für jedes Land die Schadstufen 2

bis 4 (deutliche Kronenverlichtung) aus.⁵ Diesen waren im Bundesdurchschnitt 35 %, in % und in % der Waldfläche zugeordnet.

Entsprechend der folgenden Excel-Berechnung (vgl. Tabelle 2) hätten bei der Zugrundelegung des in Tabelle 2 berechneten Verteilerschlüssels (Anteil der geschädigten Waldfläche an der förderfähigen Waldfläche) in den Jahren 2020 und 2021 sechs (grün markierten) Ländern im Rahmen einer Mittelzuweisung zu Jahresbeginn mindestens 100 000 Euro mehr zugestanden. Fünf dieser Länder waren im Jahr 2020 bzw. im Jahr 2021 Empfänger von länderübergreifenden Mittelumschichtungen in Höhe von mehreren Millionen Euro.

Tabelle 2

Vergleich der Mittelzuweisung nach einem Verteilerschlüssel förderfähige Waldfläche und einem Verteilerschlüssel geschädigte Waldfläche zu Jahresbeginn

Land	Mittelzuweisung nach Verteilerschlüssel förderfähige Waldfläche im Jahr 2020			Länderübergreifenden Kassenmittelumschichtungen in Mio. Euro		Mittelzuweisung nach Verteilerschlüssel geschädigte Waldfläche				Mehr /weniger Mittel in Mio. Euro bei Verteilerschlüssel geschädigte Waldfläche
	Wald in Mio. Hektar	Anteil an Gesamt in %	Mittelzuweisung in Mio. Euro	2020	2021	Anteil der geschädigten Waldfläche in %	Geschädigte Waldfläche am Gesamtwald (7,706 Mio. ha) in Mio. ha	Anteil an Gesamt (2,938 Mio. ha) in %	Mittelzuweisung in Mio. Euro	
Baden-Württemberg	1,042	13,52	14,10136			46	0,479	16,31	17,02	2,91
Bayern	1,774	23,02	24,00986	4,71	4	43	0,763	25,97	27,08	3,07
Berlin	0,001	0,01	0,01043			36	0,000	0,01	0,01	0,00
Brandenburg	0,752	9,76	10,17968			25	0,188	6,40	6,68	-3,50
Bremen	0,003	0,04	0,04172			15	0,000	0,02	0,02	-0,03
Hamburg	0,006	0,08	0,08344			35	0,002	0,07	0,08	-0,01
Hessen	0,543	7,05	7,35315	1,37	13	39	0,212	7,21	7,52	0,17
Mecklenburg-Vorpommern	0,278	3,61	3,76523			25	0,070	2,37	2,47	-1,30
Niedersachsen	0,814	10,56	11,01408			23	0,187	6,37	6,65	-4,37
Nordrhein-Westfalen	0,754	9,79	10,21097	3,42		44	0,332	11,30	11,79	1,57
Rheinland-Pfalz	0,612	7,94	8,28142		6,9	45	0,275	9,37	9,78	1,49
Saarland	0,053	0,69	0,71967			41	0,022	0,74	0,77	0,05
Sachsen	0,296	3,84	4,00512	0,152	1,727	35	0,104	3,53	3,68	-0,33
Sachsen-Anhalt	0,338	4,38	4,56834	0,952	4,53	28	0,095	3,22	3,36	-1,21
Schleswig-Holstein	0,114	1,48	1,54364			26	0,030	1,01	1,05	-0,49
Thüringen	0,326	4,23	4,41189	1,54	5,807	55	0,179	6,10	6,37	1,95
Gesamtfläche	7,706	100	104,3	12,144	35,964	Durchschnitt 35	2,938	100	104,3	

Quelle: Verteilerschlüssel und Mittelzuweisung des BMEL im Jahr 2020 und eigene Berechnungen des Bundesrechnungshofes auf der Grundlage der Daten der Waldzustandserhebung 2020 (BMEL 2021).

Würdigung

Die Maßnahme 5 F hat das Ziel, die durch Extremwetterereignisse verursachten Folgen im Wald mit förderfähigen Maßnahmen zu bewältigen. Entsprechend ist für eine zielgerichtete Mittelverteilung die geschädigte Waldfläche eines Landes von Relevanz. Das derzeit gültige Kriterium der Waldfläche steht in keinem hinreichenden Zusammenhang zur Betroffenheit. Wenn sich die Anteile an den geschädigten Waldflächen in den einzelnen Ländern

⁵ Für die Hansestadt Hamburg war kein Wert ausgewiesen. Für die Berechnung wurde hier der Bundesdurchschnitt zugrunde gelegt.

unterscheiden, sollte dies bei der Mittelverteilung berücksichtigt werden. Anderenfalls würde ein Land mit großen und gesunden Waldflächen Mittel erhalten, die dort nicht abfließen können, weil die Förderungsvoraussetzungen nicht erfüllt sind. Dieser Mangel sollte zwar dadurch ausgeglichen werden, indem länderübergreifende Mittelumschichtungen zugelassen wurden. Diese erforderten jedoch einen erheblichen Verwaltungsaufwand sowohl beim Bund als auch bei den Ländern.

Der Anteil der durch Extremwetterereignisse geschädigten Waldfläche wird nicht und der Anteil der insgesamt geschädigten Waldfläche ex post erhoben. Deshalb haben wir empfohlen, im Falle eines veränderten Verteilerschlüssels auf die zum Zeitpunkt des PLANAK-Beschlusses über die Mittelverteilung im nächsten Jahr jeweils aktuellen Daten der Waldzustandserhebung zurückzugreifen.

Ein insoweit geänderter Verteilerschlüssel könne eine zielgenaue Mittelverteilung bewirken und unterjährige, verwaltungsaufwendige länderübergreifende Mittelumschichtungen vermeiden.

Empfehlung

Wir haben gebeten zu prüfen, ob die Mittelverteilung für die Maßnahmengruppe 5 F nach der Betroffenheit der Länder an der geschädigten Waldfläche ausgerichtet werden könnte.

Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat die entsprechende Prüfung durchgeführt. Im Ergebnis will es am bestehenden GAK-Mittelverteilungsschlüssel festhalten. Zur Begründung hat es dargelegt, dass der aktuelle „Waldschlüssel“ am 12. Dezember 2019 durch den PLANAK beschlossen wurde. Diesem Beschluss gingen umfangreiche Abstimmungen mit verschiedenen Schlüsselberechnungen voraus. Modelle, die Schadflächen berücksichtigt hätten, seien ebenfalls Bestandteil der Abstimmung gewesen, jedoch letztendlich nicht von Bund und Ländern beschlossen worden.

Der aktuelle „Waldschlüssel“ habe den Vorteil, dass dieser gleichbleibend angewendet werden könne, während sich die Schadflächen in den Bundesländern laufend veränderten. Sollte der Mittelverteilungsschlüssel die Schadflächen berücksichtigen, müsste dieser jährlich neu abgestimmt und beschlossen werden. Der damit verbundene Verwaltungsaufwand wäre durch den umfangreichen Abstimmungsbedarf signifikant höher als der des aktuellen Verfahrens, da die aktuelle Bezugsgröße jährlich neu zu ermitteln wäre.

Darüber hinaus müsste mit Schadflächenwerten aus Vorjahren gerechnet werden, die zum Zeitpunkt des Verfahrens nicht mehr aktuell wären.

Die jährlich von den Ländern bundesweit durchgeführte Waldzustandserhebung beschreibe den Vitalitätszustand der Kronen der noch lebenden Bäume. Die Ergebnisse der Waldzustandserhebung, welche den Berechnungen des Bundesrechnungshofes zugrunde liegen, hätten im Jahr 2019 zu der Mittelverteilungsdiskussion nicht herangezogen werden können. Deren Ergebnisse lägen regelmäßig nicht zeitgerecht, sondern erst etwa sechs Monate nach

Erstellen der jeweils im Sommer erfolgenden Außenaufnahmen vor. Bei zukünftigen weiteren Schadereignissen wären sie wiederum nicht mehr aktuell.

Gleichwohl fände die vom Bundesrechnungshof angeregte regionale und aktuelle Schadflächen- bzw. konkrete Bedarfssituation im praktizierten Verfahren an anderer Stelle Berücksichtigung. Einerseits hatten die Bundesländer grundsätzlich die Möglichkeit, landesintern reguläre Mittel zur Verstärkung der Förderung im Förderbereich 5 F umzuschichten. Andererseits bestünde die Möglichkeit der länderübergreifenden Mittelumschichtung. Durch dieses Verfahren kann und werde bereits die jeweils aktuelle Bedarfssituation in den Ländern berücksichtigt.

So werde auch für das Haushaltsjahr insgesamt betrachtet eine zielgenaue Verteilung der zweckgebundenen Mittel für den Förderbereich 5 F sowie ein optimaler Mittelabfluss ermöglicht.

Abschließende Bewertung

Wir baten um eine Überprüfung des bestehenden Verteilerschlüssels. Im Ergebnis möchte das BMEL diesen beibehalten, weil er mit einem geringen Verwaltungsaufwand verbunden sei.

Der Zweck dieser Fördermaßnahme ist es, geschädigte Waldflächen wiederaufzuforsten. Der aktuelle Verteilerschlüssel ist an dieser Zweckbestimmung nicht ausgerichtet. Das aktuelle Verfahren stellt den möglichst zielgerichteten Mitteleinsatz der Förderung von Maßnahmen zur Bewältigung der durch Extremwetterereignisse verursachten Folgen im Wald nicht sicher. Wir erwarten, dass das BMEL die aufgezeigten Schwachpunkte auflöst. Dabei behalten wir uns vor, das Verfahren der Mittelverteilung und den damit verbundenen Aufwand erneut zu untersuchen.

5 Kompatibilität von Förderrichtlinien mit dem Rahmenplan

In dem jeweils aktuellen Rahmenplan sind für jede Fördermaßnahme der Verwendungszweck der Mittel, die Förderungsvoraussetzungen und die Art und Höhe der Förderung näher bestimmt (§§ 4 Absatz 1, 5 Absatz 2 GAKG). Nur wenn ein Land bei seinen Fördermaßnahmen diese Bestimmungen anwendet, beteiligt sich der Bund an den Ausgaben des Landes. Zuviel gezahlte Bundesmittel sind zurückzufordern (§ 11 Absatz 2 GAKG).

Bei der Prüfung der Maßnahmengruppe 5 F stellten wir fest, dass das Land [REDACTED] GAK-Bundesmittel entgegen den Bestimmungen des Rahmenplans in Anspruch nahm.

5.1 Bejagung als Teil der Wiederaufforstung

Rechtsgrundlage und Sachverhalt

Nach Nummer 3 der GAK-Maßnahme 5 F ist die Wiederaufforstung sowie Nachbesserung in lückigen oder verlichteten Beständen durch Saat und Pflanzung förderfähig. Hierzu zählen auch der Schutz und die Sicherung der Kulturen (Nummer 3.2.1 GAK-Rahmenplan). Förderfähig sind unter anderem „Ausgaben für den Kauf von Sachmitteln für den Schutz der Kulturen (z. B. Zaunbau)“. Abbildung 1 vermittelt einen Eindruck eines sogenannten Einzelschutzzauns.

Abbildung 1

Einzelschutzzaun



Quelle: [REDACTED]

Die RL [REDACTED] hat bestimmt, dass hierzu auch die Verbesserung der Bejagung zählt. Entsprechend hat das Land „die Errichtung von jagdlichen Ansitzeinrichtungen (keine Erdsitze)“ ([REDACTED]) mit zuletzt 150 Euro je Ansitzeinrichtung gefördert. Die uns vom Land [REDACTED] bereitgestellten Zahlungsdaten wiesen zum Zeitpunkt der Erhebungen Bewilligungen von 1 050 Euro (7 Ansitzeinrichtungen) auf. Zudem hat das Land die „Schaffung und Erhaltung von gehölzfreien Teilflächen zum Schutz von Aufforstungen durch verbesserte Bejagung“ gefördert ([REDACTED]). Diese Freiflächen ohne Bewuchs dienen dazu, das Wild besser zu erkennen und zu bejagen. Das Land hat diese Maßnahme zuletzt mit 900 Euro/ha gefördert. Die uns bereitgestellten Zahlungsdaten haben zum Zeitpunkt der Erhebungen für beide Maßnahmen Bewilligungen von 22 292 Euro aufgewiesen.

Auf Nachfrage hat uns das [REDACTED] mitgeteilt, durch diese Maßnahmen sei eine intensive Bejagung zur Reduzierung des schädlichen Verbisses möglich. Aufgrund der zeitlich begrenzten Bejagung kämen hierbei einfach konstruierte Ansitzeinrichtungen zum Einsatz, die ähnlich einem Zaun nur für einen Zeitraum von wenigen Jahren an der Fläche verblieben. An der Fläche selbst könnten sie versetzt werden, um eine optimale Bejagung zu ermöglichen. Das Land [REDACTED] sehe die Ansitzeinrichtungen als förderfähiges Sachmittel an. Auch die Schaffung gehölzfreier Teilflächen solle den Schutz der geförderten Kulturen ermöglichen. Ohne die Maßnahmen sei eine effektive Bejagung nicht möglich.

Würdigung

Förderungsmöglichkeiten sind abschließend im GAK-Rahmenplan aufgeführt. Maßnahmen zur Verbesserung der Bejagung sind nicht enthalten und somit von einer Förderung mit GAK-Bundesmitteln ausgeschlossen. Würden diese als Schutzmaßnahme gewollt sein, hätten sie Aufnahme in den GAK-Rahmenplan gefunden.

Die Förderungsmöglichkeiten des GAK-Rahmenplans stellen auf den Kauf von Sachmitteln ab und erwähnen explizit den Zaunbau. Entgegen der Auffassung des Landes sind die Ansitzeinrichtungen nicht mit Sachmitteln ähnlich einem Zaun gleichzusetzen, da sie eine andere Zweckbestimmung haben. Diese und auch die gehölzfreien Flächen dienen nicht dem unmittelbaren Schutz der Kulturen. Die geringe Nachfrage bei der Förderung zeigt zudem, dass bei den Waldbesitzern eher kein Bedarf besteht.

Empfehlung

Wir haben das BMEL gebeten darauf hinzuwirken, dass Maßnahmen zur Verbesserung der Bejagung nicht förderbar sind. Die bisher vom Land [REDACTED] hierfür verwendeten Bundesmittel sind zu erstatten.

Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat die Auffassung des Bundesrechnungshofes geteilt, dass Maßnahmen zur Verbesserung der Bejagung nicht über die GAK förderfähig sind. Es wird sich für eine diesbezügliche Präzisierung der betreffenden Förderungsgrundsätze einsetzen und die vom Land [REDACTED] für diese Zwecke verwendeten Bundesmittel zurückfordern.

Abschließende Bewertung

Die Erörterung ist abgeschlossen. Wir bitten, uns zu gegebener Zeit über die Präzisierung des Förderungsgrundsatzes und über das Ergebnis der Rückforderung zu informieren.

5.2 Staatswaldanteil von mindestens 25 %

Rechtsgrundlage und Sachverhalt

Nach dem Rahmenplan, Maßnahmengruppe 5 F, sind als Zuwendungsempfänger juristische Personen ausgeschlossen, deren Kapitalvermögen sich zu mindestens 25 % in den Händen des Bundes oder eines Landes befindet (Nummern 1.3.2, 2.3.2, 3.3.2 GAK-Rahmenplan).

Das Land [REDACTED] übernahm diese Bestimmung in seine Förderrichtlinie ([REDACTED]). Allerdings konnten Waldgenossenschaften (WG) nach dem Gemeinschaftswaldgesetz⁶ und andere Genossenschaften mit einem Staatswaldanteil über 25 % ausschließlich mit Landesmitteln gefördert werden ([REDACTED]).

Wir haben untersucht, ob diese Förderung tatsächlich ohne Bundesmittel geleistet wurde. Dazu haben wir in einem ersten Schritt eine Übersicht der betroffenen WG oder Genossenschaften erbeten. Stichproben bei zwei der insgesamt 15 Genossenschaften haben ergeben, dass diese Zahlungen als GAK-Zahlungen gekennzeichnet waren. Daraufhin haben wir für alle 15 Fälle untersucht, in welcher Höhe diese jeweils GAK-Zuwendungen nach der Förderrichtlinie erhielten.

Entsprechend der folgenden Tabelle 3 gewährte das Land [REDACTED] in den Jahren 2020 und 2021 in acht Fällen GAK-Zuwendungen von 399 097 Euro. Der Bundesanteil betrug 239 458 Euro.

⁶ [REDACTED]

Tabelle 3

WG mit einem Staatswaldanteil von mindestens 25 %

Nr.	Unternehmer- nummer	Staatswaldanteil <i>in %</i>	GAK-Zahlung 2020 <i>in Euro</i>	GAK-Zahlung 2021 <i>in Euro</i>
1	060289025	56,59	9 208,18	
2	120289038	31,74		
3	120289031	87,41		
4	120289053	61,47		
5	120289040	46,44		
6	120289039	33,33		
7	120289049	50,14	24 692,38	
8	120289045	69,46		
9	120169012	30,00	59 999,88	45 000,00
10	120242009	68,30		25 200,00
11	120289043	57,41		
12	120169008	79,52	57 162,71	45 000,00
13	120242005	69,79		25 200,00
14	120249020	30,01		1 034,80
15	120169004	80,83	66 681,86	39 917,65
Summe je Jahr			217 745,01	181 352,00
Summe gesamt			399 097,01	
davon Bundesanteil 60 %			239 458,00	

Quelle: E-Mail der Geschäftsstelle des Landesbetriebs [REDACTED] vom 21. Dezember 2021.

Die zuständige Bewilligungsstelle hat noch während der Erhebungen eingeräumt, dass 239 458 Euro Bundesmittel zu Unrecht in Anspruch genommen wurden. Ergänzend hat die Bewilligungsstelle in einer E-Mail vom 21. Dezember 2021 mitgeteilt, dass davon der auf das Jahr 2021 entfallende GAK-Bundesanteil von 108 811 Euro umgebucht worden sei. Die für das Jahr 2020 zu Unrecht in Anspruch genommenen Mittel von 130 647 EUR werden dem Bund frühzeitig im nächsten Jahr erstattet. Wegen des Kassenschlusses am 17. Dezember 2021 habe die Zahlung in diesem Jahr nicht mehr geleistet werden können.

Würdigung

Die Zahlungen an die WG mit einem Staatswaldanteil ab 25 % hätten nicht mit GAK-Bundesmitteln geleistet werden dürfen. Durch die fehlerhafte Förderung ist dem Bund ein Schaden von 239 458 Euro entstanden.

Empfehlung

Wir haben das BMEL gebeten, gegenüber dem Land [REDACTED] die Rückforderung der zu Unrecht verwendeten Bundesmittel durchzusetzen bzw. deren Erstattung zu überwachen.

Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat zugesagt sicherzustellen, dass die dem Bund zustehenden Erstattungen ordnungsgemäß an die Bundeskasse weitergeleitet werden.

Abschließende Bewertung

Die Erörterung ist abgeschlossen. Wir bitten, uns zu gegebener Zeit über das Ergebnis der Rückforderung zu informieren.

6 Verwendungsnachweisprüfung

Rechtsgrundlage und Sachverhalt

Nach [REDACTED] zahlt das Land [REDACTED] die Zuwendungen erst nach einer durch die Bewilligungsbehörde durchgeführten beanstandungsfreien Verwendungsnachweisprüfung aus. Um eine vollständige Auszahlung der Fördermittel vor dem Kas senabschluss am Jahresende zu ermöglichen, kann für den Zeitraum 1. November bis zum 31. Dezember eines jeden Jahres die Auszahlung der Zuwendungen auf Antrag vor Abschluss der Maßnahme erfolgen. Die Maßnahmen müssen dabei begonnen und absehbar innerhalb der nächsten zwei Monate beendet sein. Die Verwendungsnachweise sind in diesen Fällen spätestens drei Monate nach Mittelabruf vorzulegen. Nach VV Nummer 11.1 zu § 44 Landeshaushaltsordnung [REDACTED] sind Verwendungsnachweise unverzüglich nach deren Eingang von der Bewilligungsbehörde zu prüfen.

Bei unseren örtlichen Erhebungen im November 2021 haben wir auch folgenden Förderfall untersucht. Mit Antrag vom 16. Juli 2020 beantragte der Zuwendungsempfänger eine Zuwendung für die Aufarbeitung befallenen Holzes gemäß Nummer 2.2.2 der RL [REDACTED] von 232 000 Euro. Als Durchführungszeitraum benannte er den 20. Juli bis 31. Dezember 2020. Mit Bescheid vom 5. Oktober 2020 bewilligte das Land zunächst 40 000 Euro, die es mit Bescheid vom 7. Dezember 2020 auf die Gesamtantragssumme von 232 000 Euro erhöhte und sofort auszahlte. Das Ende des Durchführungszeitraums der Maßnahme verlängerte es auf den 14. Januar 2021. Der Zuwendungsempfänger reichte mit Schreiben vom 12. Februar 2021 den Verwendungsnachweis ein. Die Ausgaben für die Maßnahme betrugen danach 203 080 Euro.

Eine Prüfung des Verwendungsnachweises war zum Zeitpunkt der Erhebungen nicht aktenkundig. Eine Nachfrage bei der zuständigen Bewilligungsbehörde hat ergeben, dass aufgrund

des hohen Arbeitsaufkommens und Personalmangels bisher in keinem Fall Verwendungsnachweise beim vorzeitigen Mittelabruf geprüft wurden.

Würdigung

Das Land [REDACTED] hat die erforderlichen Verwendungsnachweisprüfungen nicht in allen Fällen durchgeführt. Dadurch konnte es mögliche Erstattungsansprüche nicht erkennen und zeitnah geltend machen. Eine unverzügliche Prüfung der Verwendungsnachweise wäre jedoch geboten gewesen, um Risiken in der Durchsetzung etwaiger Rückzahlungsansprüche zu verringern.

Empfehlung

Das BMEL hat das Land [REDACTED] aufzufordern, unverzüglich die fehlenden Verwendungsnachweisprüfungen nachzuholen. Sollte es dabei feststellen, dass es zu viel Bundesmittel ausgezahlt hat, sind diese dem Bund zu erstatten. In Zukunft hat das Land alle Verwendungsnachweise unverzüglich nach deren Eingang zu prüfen.

Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat zugesagt, das Land [REDACTED] aufzufordern, die fehlenden Verwendungsnachweisprüfungen unverzüglich nachzuholen sowie ggf. zu viel ausgezahlte Bundesmittel zuzüglich Zinsen an den Bund zurückzuerstatten. Darüber hinaus wird das BMEL das Land auffordern, künftig alle Verwendungsnachweise unverzüglich nach deren Eingang zu prüfen.

Abschließende Bewertung

Wir schließen die Erörterung ab. Wir bitten, uns zu gegebener Zeit über die Umsetzung der Forderungen durch das Land [REDACTED] zu informieren.

7 Verwendung von Pauschalen

Rechtsgrundlage und Sachverhalt

Der Rahmenplan bestimmt zur Höhe der Förderung, dass für die Finanzierung der Vorhaben Zuwendungen von bis zu 80 % der förderfähigen Ausgaben gewährt werden können. Dabei ist die Umsatzsteuer (USt) grundsätzlich nicht förderbar (Nummer 1.5 der beihilferechtlichen Bestimmungen des Rahmenplans). Auf den Ausgabennachweis kann verzichtet werden, wenn die Länder die Zuwendung als Festbetrag auf Grundlage kalkulierter Pauschalen festsetzen (Nummern 2.4.5 und 3.4.5 GAK-Rahmenplan).

Das Land [REDACTED] hat von der im Rahmenplan zugelassenen Möglichkeit Gebrauch gemacht. Entsprechend der Förderrichtlinien⁷ gewährte die Bewilligungsstelle für die Aufarbeitung von befallenem oder befallsgefährdetem Holz Pauschalen je Festmeter (fm) aufgearbeitetem Rundholz u. a. für den Abtransport aus dem Wald zu Sammelstellen oder Sägewerken. Die Pauschale betrug für den Nahtransport (bis zu 20 km Entfernung zwischen Entnahme- und Ablageort) 6 Euro/fm, für den Ferntransport (über 20 km) 8 Euro/fm. Zudem verpflichtete die Bewilligungsstelle die Antragsteller zur Nachweisführung. Dazu war die entsprechende Rechnung des beauftragten Transportunternehmens vorzulegen.

Das Land [REDACTED] hat für den Transport eine – entfernungsunabhängige – Pauschale von 4 Euro/fm gewährt. Mit Blick auf die in [REDACTED] deutlich höheren Pauschalen haben wir bei allen in die Untersuchung einbezogenen Zahlfällen mit Zuwendungen für Transporte geprüft, in welcher Höhe Ausgaben tatsächlich entstanden. Diesen Betrag haben wir mit der vom Land gewährten Zuwendung verglichen. In allen untersuchten Fällen überstiegen die Pauschalen 80 % der tatsächlich entstandenen Ausgaben. Teilweise überstieg die für diesen Zweck gewährte Zuwendung die tatsächlichen Ausgaben.

Folgend in Tabelle 4 ein Vergleich der Zuwendungen mit den tatsächlichen Ausgaben.

Tabelle 4

Pauschalen übersteigen die zulässige Beihilfeintensität

Antrags-Nr.	Tatsächliche Ausgaben für den Transport <i>in Euro</i>	darin USt. <i>in Euro</i>	Tatsächliche Ausgaben ohne USt. <i>in Euro</i>	Davon 80 % <i>in Euro</i>	Gewährte Zuwendung für den Transport <i>in Euro</i>	Differenz 80 % vs. Zuwendung <i>in Euro</i>
28698	1 268	188	1 080	864	2 146	1 282
29524	16 758	2 445	14 313	11 450	17 044	5 594
30037	6 308	910	5 398	4 318	4 762	444
40188	9 027	645	8 382	6 705	16 206	9 501
29900	1 956	312	1 644	1 315	1 578	263
29903-1	908	145	763	610	732	122
29904	1 085	172	913	730	876	146
29991	74 179	11 143	63 036	50 428	63 538	13 110
Gesamt	111 489	15 960	95 529	76 420	106 882	30 462

Quelle: Auswertung des Bundesrechnungshofes in Abstimmung mit der Bewilligungsstelle.

⁷ Schreiben des [REDACTED] vom 16. Mai 2019 „Förderung von Maßnahmen von Extremwetterereignissen-Übergangsregelung“.

Würdigung

Die Festsetzung einer Zuwendung auf der Grundlage einer Pauschale dient der Verwaltungsvereinfachung. Sie darf aber grundsätzlich nicht die Zuwendungen auf Ausgabenbasis übersteigen. Nach unserer Auffassung müssen Pauschalen deshalb in der Höhe kalkuliert und festgesetzt werden, die der Beihilfeintensität bei den nachgewiesenen Ausgaben entspricht. Der Rahmenplan sieht grundsätzlich 80 % der tatsächlichen Ausgaben ohne Berücksichtigung der USt. vor. Wenn die Pauschale nicht mit einer validen Berechnungsgrundlage unterlegt ist, besteht die Gefahr, dass Leistungen zulasten der öffentlichen Kassen überkompensiert werden.

In allen von uns untersuchten Fällen haben die Zuwendungen die Beihilfeintensität von 80 % überstiegen. Wäre entsprechend den tatsächlichen Ausgaben erstattet worden, hätten allein in den acht in unsere Stichprobe einbezogenen Fällen 30 462 Euro eingespart werden können.

Überdies stellt sich grundsätzlich die Frage, ob in Fällen, in denen die tatsächlichen Ausgaben im Verwaltungsverfahren abgefragt und mitgeteilt werden, Pauschalen ihre Berechtigung haben.

Empfehlung

Wir haben gebeten, die Länder für die Bewilligung nach Pauschalen zu sensibilisieren. Deren Höhe sollte anhand von sachgerechten Kalkulationsgrundlagen festgesetzt, regelmäßig evaluiert werden und der regulären Beihilfeintensität entsprechen. Bei einer Nachweispflicht für Ausgaben besteht kein Erfordernis, Pauschalen festzusetzen. Um künftig die Vor- und Nachteile von Pauschalierungsmöglichkeiten besser abwägen zu können, haben wir empfohlen, den Erfahrungsaustausch mit anderen Ländern zu suchen, die diese Möglichkeiten ebenfalls beanspruchen.

Stellungnahme des BMEL

Das BMEL wird die Prüfungsfeststellung mit den Ländern besprechen und anregen, dass die Länder untereinander in einen weiteren Erfahrungsaustausch treten. Das BMEL hat darauf hingewiesen, dass die Anwendung von Pauschalen eine Frage der Durchführung der GAK ist und die Umsetzung den Ländern unter Berücksichtigung der landeshaushaltsrechtlichen Bestimmungen obliegt. Gleichwohl habe das BMEL dieses Thema in der Vergangenheit bereits in mehreren Bund-Länder-Sitzungen auf die Tagesordnung gesetzt.

Abschließende Bewertung

Die Erörterung ist abgeschlossen. Wir bitten, uns zu gegebener Zeit über das Ergebnis der Bund-Länder-Erörterung zu informieren.

8 Mitteilungspflichten nach der Abgabenordnung

Rechtsgrundlage und Sachverhalt

GAK-Zuwendungen sind teilweise Subventionen an Dritte. Zur Sicherstellung der Besteuerung verpflichtet § 93a Absatz 1 Abgabenordnung Behörden, Empfänger von Subventionen den Finanzbehörden mitzuteilen. Der Umfang, der Zeitpunkt und das Verfahren der Mitteilung sind in einer Rechtsverordnung zu regeln (§ 93a Absatz 3 Abgabenordnung). Entsprechend dieser Ermächtigungsgrundlage erließ die Bundesregierung die „Verordnung über Mitteilungen an die Finanzbehörden durch andere Behörden und öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten (Mitteilungsverordnung - MV)“.⁸ Deren § 2 Absatz 1 sieht vor, dass die Behörden den Finanzämtern Zahlungen mitteilen müssen, wenn der Zahlungsempfänger nicht im Rahmen einer land- und forstwirtschaftlichen, gewerblichen oder freiberuflichen Haupttätigkeit gehandelt hat, oder soweit die Zahlung nicht auf das Geschäftskonto des Zahlungsempfängers erfolgt. Zahlungen sind auch mitzuteilen, wenn zweifelhaft ist, ob der Zahlungsempfänger im Rahmen der Haupttätigkeit gehandelt hat oder die Zahlung auf das Geschäftskonto erfolgt. Gemäß § 7 Absatz 2 MV besteht keine Mitteilungspflicht, wenn die an denselben Empfänger geleisteten Zahlungen im Kalenderjahr weniger als 1 500 Euro betragen.

Subventionen im Agrar- und Forstsektor sind grundsätzlich steuerlich zu berücksichtigen. Zuwendungsempfänger der Maßnahmengruppe 5 F sind oftmals Privatpersonen und keine Betriebe gewerblicher Art, bei denen Zahlungen auf ein Geschäftskonto geleistet werden. Derartige Subventionszahlungen hätten deshalb den Finanzbehörden mitgeteilt werden müssen. Wir haben bei beiden Ländern geprüft, ob dort die MV bekannt war und beachtet wurde.

Wir haben festgestellt, dass kein Land die Regelung der MV bei den Subventionen im Zusammenhang mit Extremwetterereignissen im Forstbereich beachtete. Im Antragsvordruck wurden steuerliche Identifikationsmerkmale wie die Steuernummer oder die steuerliche Identifikationsnummer (§ 139b Abgabenordnung) nicht abgefragt. Diese sind bei Mitteilungen gegenüber Finanzbehörden anzugeben (§ 139a Abgabenordnung). Nach der MV vorgeschriebene Mitteilungen erstellten die beiden Länder nicht. Auch die Zuwendungsbescheide enthielten keine Hinweise auf die steuerrechtliche Behandlung der gewährten Subvention.

Das Land [REDACTED] hat dazu am 7. Februar 2022 mitgeteilt, dass es die erforderlichen Daten auf Grundlage der MV bisher nicht an die Finanzverwaltung übermittelte. Es gehe nach ersten Prüfungen davon aus, dass entsprechende Mitteilungen in vielen Fällen erforderlich sind. Im Benehmen mit dem Finanzministerium [REDACTED] werden aktuell die

⁸ Quelle: <https://www.gesetze-im-internet.de/mv/BJNR155400993.html> i. d. F. vom 23. September 2021.

Voraussetzungen zur technischen Umsetzung der Mitteilungen geschaffen, um den Verpflichtungen der MV nachzukommen.

Das Land [REDACTED] hat ausgeführt, ihm als Zuwendungsgeber lägen keine Daten mit Ausnahme der Bankverbindung sowie einer europaweit gültigen Betriebsnummer vor, welche zur Prüfung der Tatbestandsmerkmale nach § 2 Absatz 1 MV erforderlich wären. Im Übrigen besteht die Annahme, dass es sich bei der jeweils angegebenen Bankverbindung um überwiegend Geschäftskonten der Antragsteller handelt und auf eine ordnungsgemäße Handhabung der Zuwendung geschlossen werden kann. Das Land gehe im guten Glauben davon aus, dass der Antragsteller allen rechtlichen Pflichten, die sich aus der Eigenschaft des Forstunternehmens ergeben, nachkommt. Hierzu wird selbstverständlich die Erklärung der Zuwendung bei der Versteuerung des Einkommens gezählt. Von einer diesbezüglichen „Erinnerung“ des Antragstellers beim Antragsverfahren wird bisher kein Gebrauch gemacht. Weitergehende Prüfungen, ob eine Mitteilung an die Finanzbehörden erforderlich ist oder nicht, wären nur nach entsprechender Datenbeschaffung und für jeden Einzelfall notwendig.

Würdigung

Bei den in die Erhebungen einbezogenen Stellen der Landesverwaltung wurde die MV nicht beachtet. Mitteilungen wurden nicht gefertigt. Überwiegend hat dies daran gelegen, dass die MV nicht bekannt war. Auch die Zuwendungsbescheide haben keine Hinweise auf die steuerrechtliche Behandlung der gewährten Subvention enthalten. Entsprechend besteht die Gefahr, dass Zahlungsempfänger diese Einnahmen nicht der Finanzverwaltung mitteilen.

Wenn deutsche Behörden auf der einen Seite Leistungen und Subventionen aus Steuermitteln gewähren und die entsprechenden Detaildaten zur Gewährung und Auszahlung vorhalten, sollten auf der anderen Seite diese nach der MV relevanten Daten auch den Finanzbehörden zur Verfügung stehen. Nur so kann sichergestellt werden, dass öffentliche Fördermittel bei der Besteuerung zutreffend und vollständig erfasst und versteuert werden. Jedes Land muss ein Interesse haben, dass von ihm geleistete Zahlungen auch vollständig versteuert werden. Zudem ist die Präventivwirkung einer den Subventionsempfängern bekannten Mitteilungspflicht nicht unerheblich. Die Zusagen des Landes [REDACTED] belegen das Erfordernis, die Länder auf die Beachtung der MV hinzuweisen.

Empfehlung

Wir haben das BMEL gebeten darauf hinzuwirken, dass die Länder bei den GAK-Subventionen im Agrar- und Forstbereich die Pflichten nach der MV beachten. Dazu sollte das BMEL

- bei einer künftigen Bund-Länder-Sitzung die Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes darstellen und die MV bekannt machen sowie
- darauf hinwirken, dass

- in den Antragsvordrucken für die GAK-Zuwendungen das steuerliche Identifikationsmerkmal, das zuständige Finanzamt, ob eine Haupt- oder Nebentätigkeit vorliegt und, ob auf ein Geschäftskonto gezahlt wird, abgefragt werden.
- in die Bewilligungsbescheide Hinweise auf die steuerliche Berücksichtigung von Subventionen sowie auf die MV aufgenommen werden.

Stellungnahme des BMEL

Das BMEL wird die Prüfungsfeststellungen in einer Bund-Länder-Sitzung thematisieren und darauf hinweisen, dass die Länder bei den GAK-Subventionen im Agrar- und Forstbereich die Pflichten nach der MV beachten müssen. Die Gestaltung der Antragsvordrucke sowie der Bewilligungsbescheide lägen dabei in der Zuständigkeit der Länder.

Abschließende Bewertung

Die Erörterung ist abgeschlossen. Wir bitten, uns zu gegebener Zeit darüber zu informieren, wie die einzelnen Länder die Anwendung der MV bei der Gewährung von GAK-Subventionen sicherstellen.

9 Rückerstattung von Bundesmitteln

Beträge, die vom Zuwendungsempfänger wegen Nichterfüllung der Bedingungen zurückgezahlt oder die vom Land nicht gemäß den festgelegten Bedingungen verwendet werden, sind in Höhe des Bundesanteils einschließlich anteiliger Zinsen an den Bund weiterzuleiten (§ 11 Absatz 2 und 3 GAKG). Der Zinsanspruch besteht in Höhe von 5 % über dem jeweiligen Basiszins nach § 247 Absatz 1 Bürgerliches Gesetzbuch. Er beginnt mit dem zweiten auf den Eingang des Betrages beim Land folgenden Monat (§ 11 Absatz 4 GAKG).

9.1 Erstattungen durch die Länder

Sachverhalt

Wir untersuchten zuletzt im Jahr 2018, ob die Länder der seit dem Jahr 1988 normierten Rückzahlungsverpflichtung nachkamen⁹ und wie das BMEL diese Verpflichtung kontrollierte. Unsere Erhebungen bei vier Ländern zeigten, dass diese mehr als eine dreiviertel Million Euro Bundesmittel nicht an die Bundeskasse weiterleiteten. Über unsere Feststellungen informierten wir das BMEL.¹⁰ Daraufhin führte es auf Vorschlag und in Abstimmung mit uns eine Berichtspflicht ein. Seit dem Jahr 2020 haben alle Länder vierteljährlich die Höhe der bei der Landeskasse eingegangenen Rückzahlungen inklusive der darin enthaltenen Zinsen

⁹ § 11 Absatz 3 GAKG wurde mit dem BGBl. Teil I Nummer 34 vom 26. Juli 1988 bekannt gegeben.

¹⁰ Abschließende Prüfungsmittelteilung vom 24. Juli 2019, Az.: III 3 - 2018 - 0459.

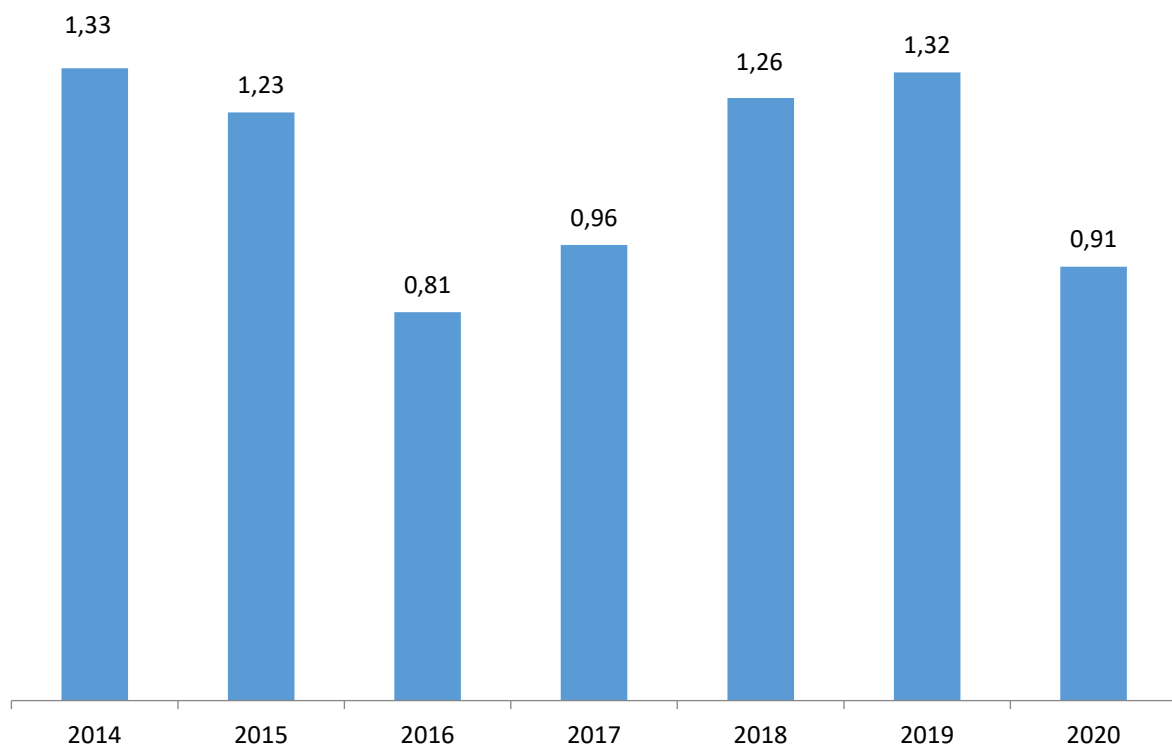
sowie die Höhe der an die Bundeskasse abgeführten Beträge mitzuteilen. Das BMEL führte die per E-Mail eingegangenen Länderberichte in einer Bundesübersicht zusammen. Die genannten Beträge setzte es ins Verhältnis zu den GAK-Ist-Ausgaben, berechnete einen Durchschnitt und forderte Länder mit unplausiblen Angaben zu einer Stellungnahme auf.

Wir haben in einem ersten Schritt die Übersichten für die Jahre 2014 bis 2020 ausgewertet. Danach stiegen die GAK-Ist-Ausgaben um 70 % von 567 auf 965,7 Mio. Euro, die GAK-Mittelrückflüsse um 16 % von 7,52 auf 8,76 Mio. Euro. Das entsprach zuletzt 0,91 % der zugewiesenen Bundesmittel.

Die Entwicklung des Anteils der GAK-Mittelrückflüsse an den GAK-Ist-Ausgaben zeigt die Abbildung 2.

Abbildung 2

Anteil in % der GAK-Mittelrückflüsse an den GAK-Ist-Ausgaben



Quelle: E-Mail des Referats 121 vom 25. Oktober 2021.

Die Werte der einzelnen Länder waren unterschiedlich. Sie lagen im Jahr 2020 bei den Rückflüssen zwischen 0,0 und 3,6 %. Beispielsweise gewährte das Land [REDACTED] 51,3 Mio. Euro GAK-Mittel, denen Erstattungen von 1,8 Mio. Euro gegenüberstanden (3,6 %). Das Land [REDACTED] gab im gleichen Zeitraum 49,6 Mio. Euro GAK-Mittel aus, denen 101 535 Euro Erstattungen gegenüberstanden (0,2 %).

Mit Blick auf die Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern haben wir die dem BMEL von den Ländern vierteljährlich zugeleiteten Berichte auf Plausibilität sowie in einem weiteren Schritt die Ordnungsmäßigkeit der Erstattungen des Landes [REDACTED] untersucht.

9.2 Berichtswesen

Sachverhalt

Das BMEL fordert die Länder auf, ihm vierteljährlich die bei der Landeskasse eingegangenen Rückzahlungen und die an die Bundeskasse abgeführten Beträge mitzuteilen. Dazu übersenden sie die entsprechenden Daten per E-Mail. Das BMEL übertrug diese in eine Excel-Übersicht. Sodann setzte es die an die Bundeskasse abgeführten Beträge ins Verhältnis zu den GAK-Ist-Ausgaben, berechnete einen Durchschnitt der Erstattungsquote und forderte die Länder mit den geringsten Erstattungsquoten zu einer Stellungnahme auf. Künftig soll das Verfahren IT-unterstützt durchgeführt werden. Das BMEL hat die Entwicklung einer Webanwendung für die GAK-Berichterstattung, -Mittelanmeldung, -Mittelumschichtung und -Rückzahlungen ausgeschrieben. Dabei wurde das Berichtsverfahren nach § 11 Absatz 3 GAKG einbezogen.

Wir haben die Ländermeldungen zu den bei der Landeskasse eingegangenen Rückzahlungen sowie die an die Bundeskasse abgeführten Beträge der Jahre 2020 und 2021 (bis drittes Quartal) ausgewertet. Ziel war es festzustellen, ob mindestens 60 % der bei der Landeskasse eingegangenen Mittel an die Bundeskasse abgeführt wurden. Die Rückzahlungsansprüche gemäß § 11 Absatz 3 GAKG umfassen ausschließlich GAK-Bundesmittel. Andere Kofinanzierungen, z. B. aus dem EU-Haushalt (ELER-Mittel), werden von dieser Rechtsnorm nicht erfasst. Deshalb haben wir bei unserer Auswertung unterstellt, dass es sich bei den Meldungen der Länder zu den bei der Landeskasse eingegangenen Rückzahlungen ausschließlich um GAK-Mittel handelte.

Im Ergebnis unserer – unabhängig vom jeweiligen Bezugszeitraum – vorgenommenen Auswertung teilten im Jahr 2020 drei Bundesländer und im Jahr 2021 ein Bundesland für alle untersuchten Quartale plausible Daten, d. h., eine Abführungsquote von mindestens 60 %, mit.¹¹

Das Ergebnis unserer Auswertung ist als **Anlage** beigelegt.

Im Einzelnen haben wir festgestellt, dass

- [REDACTED] regelmäßig die Summe der „bei der Landeskasse eingegangenen Rückzahlungen“ an die Bundeskasse abführte. Danach erhielt der Bund stets 100 % der Rückzahlungen anstelle des ihm zustehenden Bundesanteils von 60 %. Ebenso verfahren

¹¹ [REDACTED] meldete keine Rückzahlungen, [REDACTED] nur für das Quartal 3/2020 und [REDACTED] für das Quartal 2/2020.

das Land [REDACTED] in zwei Fällen sowie die Länder [REDACTED] in je einem Fall.

- Abführungen weniger als 60 % betrugen. Dies betraf insbesondere die Länder [REDACTED] (Quartale 3 und 4/2020), [REDACTED] (Quartal 2/2020) sowie [REDACTED]. In drei der sieben untersuchten Quartale führte [REDACTED] rechnerisch 1 015 470 Euro zu wenig an die Bundeskasse ab. Folgende Zahlungen lagen hier unter dem Bundesanteil von 60 %.
 - Quartal 1/2020: fällig 155 210,70 Euro -> tatsächlich abgeführt 25 550,98 Euro.
 - Quartal 4/2020: fällig 1 001 778,21 Euro -> tatsächlich abgeführt 148 174,59 Euro.
 - Quartal 2/2021: fällig 32 450,83 Euro -> tatsächlich abgeführt 244,03 Euro.
- Abführungen mehr als 60 % betrugen. Dies betraf insbesondere [REDACTED] (Quartal 2/2020), [REDACTED] (Quartale 1, 3 und 4/2020) sowie [REDACTED]. Ausweislich der Quartalsberichte an das BMEL überwies [REDACTED] in drei Fällen 1 888 490 Euro zu viel an die Bundeskasse:
 - Quartal 2/2020: fällig 4 589,64 Euro -> tatsächlich abgeführt 290 707,68 Euro.
 - Quartal 1/2021: fällig 59 618,71 Euro -> tatsächlich abgeführt 1 393 571,04 Euro.
 - Quartal 3/2021: fällig 23 824,07 Euro -> tatsächlich abgeführt 292 248,00 Euro.
- die abgefragten Angaben zu den Zinsen nicht plausibel waren. So führten sechs Länder¹² keine Zinsen an die Bundeskasse ab bzw. konnten die Zinsen nicht separat ausweisen. Seit Beginn der Berichtspflicht meldete das Land [REDACTED]: „Zinsen können aktuell nicht getrennt ausgewiesen werden.“ Das Land [REDACTED] zahlte im Jahr 2020 keine Zinsen, für das Jahr 2021 merkte es stets an: „Zinsen sind in den Beträgen enthalten. Der genaue Anteil der Zinsen wäre nur mit einem unverhältnismäßigen Aufwand ermittelbar.“

Das BMEL hat darauf hingewiesen, eine derartige Auswertung sei nicht geeignet. Den von den Ländern gemeldeten Rückflüssen und den Rückzahlungen an den Bund lägen teilweise unterschiedliche Bezugszeiträume zugrunde. Zudem könnten Mittel der EU-Kommission (ELER) und GAK-Mittel kombiniert zur Finanzierung konkreter Fördervorhaben genutzt werden. Bei einem EU-Kofinanzierungssatz von 50 % liege der Bundesanteil der GAK bei einer Wiedereinzahlung unter 50 %.

Würdigung

Wir haben die Bemühungen des BMEL zur Durchsetzung des Rechts anerkannt, zu Unrecht verwendete Bundesmittel von den Ländern zurückzuerhalten. Gleichwohl ist das derzeitige Berichtswesen nicht geeignet, Mindereinnahmen zulasten des Bundes transparent zu machen und zu verhindern. Die Länderberichte waren uneinheitlich, ganz überwiegend nicht plausibel und damit für die Zielsetzung unbrauchbar. Wenn die Summe der bei der Landeskasse eingegangenen Rückzahlungen auch andere Einnahmen, wie z. B. EU-Mittel, umfasst,

¹² [REDACTED]

haben die gemeldeten Werte keinen Erkenntnisgewinn. Das BMEL kann nicht überprüfen, ob Bundesanteile in der zutreffenden Höhe erstattet wurden.

Darüber hinaus hat das BMEL auch andere Unstimmigkeiten hingenommen. Ob im Land [REDACTED] – bei GAK-Ist-Ausgaben von allein 14 096 000 Euro im Jahr 2020 – gar keine Rückzahlungen oder in den übrigen [REDACTED] nur in jeweils einem von sieben untersuchten Quartalen Rückzahlungen anfielen, ist vom BMEL nicht bezweifelt und hinterfragt worden. Ebenso, dass einige Länder regelmäßig die Summe der „bei der Landeskasse eingegangenen Rückzahlungen“ vollständig an die Bundeskasse abführten. In der Folge erhielt der Bund somit hier rechnerisch 100 % der Rückzahlungen anstelle des ihm zustehenden Bundesanteils von 60 % bzw. bei Küstenschutzmaßnahmen 70 %.

Um die Validität der Daten sachgerecht prüfen zu können, ist es notwendig, dass die „bei der Landeskasse eingegangenen Rückzahlungen“ ausschließlich GAK-Zahlungen umfassen und nachgewiesen werden. Ein solcher Nachweis wird bislang nicht gefordert. Ergänzend könnte eine Webanwendung mit Plausibilitätskontrollen bereits bei der Eingabe durch die Länder zu validieren Berichtsangaben führen.

Wenn schon die Abführungsbeträge an die Bundeskasse in vielen Fällen nicht nachvollzogen werden können, so gilt dies erst recht für die gemeldeten Zinsen. Hier hat das BMEL lediglich eine Addition für die Jahresauswertung vorgenommen.

Empfehlung

Nachdem das Verfahren nun seit rund zwei Jahren besteht, sollte es einer Evaluation unterzogen werden.

Wir haben vom BMEL erwartet, dass es

- die Länder für eine plausible Berichterstattung einschließlich der Zinsberechnung und -festsetzung nach § 11 Absatz 4 GAKG sensibilisiert
- darauf hinwirkt, dass der maßgebliche Einnahmetitel haushaltstechnisch ausschließlich für GAK-Erstattungen, d. h. GAK-Bundes- und Landesmittel, verwendet wird
- einheitliche Standards für den Bezugszeitraum bestimmt
- sich künftig die „bei der Landeskasse eingegangenen Rückzahlungen“ in geeigneter Form nachweisen lässt
- die Länderberichte auf Plausibilität überprüft und
- prüft, wie das bisherige Berichtswesen in Papierform in ein Online-Berichtswesen mit Validierungen und Plausibilitätsprüfungen überführt werden kann.

Stellungnahme des BMEL

Das BMEL wird unsere Empfehlungen berücksichtigen und zukünftig nachhalten, ob die dem Bund zustehenden Erstattungen und Zinsen von den Ländern ordnungsgemäß an den Bund abgeführt werden.

Abschließende Bewertung

Die Erörterung ist abgeschlossen. Wir bitten, uns zu gegebener Zeit über das geänderte Berichtswesen zu informieren.

9.3 Erstattungen durch das Land [REDACTED]

Sachverhalt

Bei den Erhebungen in [REDACTED] und [REDACTED] haben wir die Zahlungseingänge der GAK-Rückforderung (Bundesanteile) bei der jeweiligen Landeskasse und deren Weiterleitung an die Bundeskasse untersucht. Dabei haben wir in [REDACTED] keine Beanstandungen und in [REDACTED] Folgendes festgestellt:

Das Land [REDACTED] führte auf der Grundlage unserer Prüfungsfeststellungen aus dem Jahr 2018 im Folgejahr 714 625 Euro an die Bundeskasse ab. In dieser Höhe war das Land zuvor seiner Rückzahlungsverpflichtung nicht nachgekommen. Wir untersuchten bei unserer aktuellen Erhebung, ob das Land [REDACTED] nun Bundesmittel ordnungsgemäß an die Bundeskasse weitergeleitet hatte. Entsprechend der uns vom BMEL bereitgestellten Auswertung der GAK-Rückflüsse führte das Land [REDACTED] im Jahr 2020 insgesamt 89 130 Euro und im ersten Quartal 2021 insgesamt 29 177 Euro an die Bundeskasse ab.

Wir verglichen diese Summen mit der uns vom Land bereitgestellten Übersicht „Haushaltsüberwachungsliste für Einnahmen“ bei Kapitel 0823 Titel 119 12 (Einnahmetitel für GAK-Rückforderungen des Landeshaushalts) der Jahre 2020 und 2021. Bei einer Stichprobenkontrolle der Einzahlungen stellten wir fest, dass darin zwei hohe Einzahlungen von 235 260 Euro im Januar 2020¹³ und 80 000 Euro im Januar 2021¹⁴ enthalten waren. Der Bundesanteil betrug jeweils 141 156 bzw. 48 000 Euro. Bereits diese beiden Zahlungen überstiegen die gesamten tatsächlichen Zahlungen des Landes [REDACTED] für den jeweiligen Zeitraum an die Bundeskasse.

Überdies haben wir festgestellt, dass im Haushalt des Landesministeriums der Einnahmetitel für GAK-Rückforderungen (Kapitel 0823 Titel 119 12) andere Beträge auswies als das Mittelbewirtschaftungssystem des für die GAK zuständigen Fachreferates. Die Differenz war darin begründet, dass auf dem für GAK-Rückerstattungen eingerichteten Titel 119 12 auch „EU-Anteil und Landesmittel ohne GAK-Bezug“¹⁵ verbucht wurden.

Wir haben deshalb gebeten, alle Einzahlungen des Einnahmetitels 119 12 auszuwerten und die Höhe der dem Bund zustehenden Erstattung zu ermitteln. Nach Abschluss der mehrwöchigen Auswertung ermittelte das Land einen noch nicht erfüllten Rückerstattungsanspruch

¹³ Az.: 2-6032-LM;2.

¹⁴ HÜL-Nummer 4.0.

¹⁵ E-Mail des Landes [REDACTED] vom 4. März 2022.

des Bundes für das Jahr 2020 von 118 655 Euro und für die ersten bis dritten Quartale 2021 von 74 558 Euro. Das Land sagte noch während der Erhebungen zu, die zu Unrecht nicht weitergeleiteten Bundesmittel von insgesamt 193 213 Euro unverzüglich verzinst an die Bundeskasse zu überweisen. Das BMEL bestätigte diesen Zahlungseingang.

Der seit Mitte Dezember 2021 mehrfach geäußerten Bitte, die GAK-Rückerstattungen für das Jahr 2019 nachzuweisen, kam das Land erst im März 2022 nach. Auch danach ergab sich eine Differenz zu den tatsächlich an die Bundeskasse abgeführten Zahlungen von 77 479 Euro.

Im Weiteren haben wir untersucht, ob das Land [REDACTED] den Bundesanteil an die Bundeskasse innerhalb der Frist gemäß § 11 Absatz 4 GAKG weiterleitete. Wir haben festgestellt, dass die im ersten und zweiten Quartal 2020 eingegangenen GAK-Rückerstattungen gesammelt und am 19. August 2020 an die Bundeskasse überwiesen wurden. Zinsen gemäß § 11 Absatz 4 GAKG berechnete und zahlte das Land nicht.

Würdigung

Die Pflicht der Länder, die zu viel ausgezahlten GAK-Mittel in Höhe des Bundesanteils einschließlich anteiliger Zinsen an den Bund weiterzuleiten, besteht seit nunmehr 33 Jahren. Die Erhebungen in [REDACTED] belegen, dass es dort nicht gelungen ist, Zahlungseingänge so transparent darzustellen, dass eine Kontrolle der ordnungsgemäßen Weiterleitung an die Bundeskasse möglich ist. Die im Jahr 2018 gegebene Zusage des Landes, künftig die Rückzahlungen ordnungsgemäß zu organisieren und sicherzustellen, wurde nicht eingehalten.

Wegen fehlender Plausibilitätskontrollen und des wenig validen Berichtswesens des BMEL ist es weiterhin möglich, dass Länder ihrer Rückzahlungsverpflichtung gegenüber dem Bund nicht ordnungsgemäß nachkommen. Ein Entdeckungsrisiko brauchen sie außerhalb von Prüfungen der externen Finanzkontrolle nicht zu fürchten.

Wir haben das Land [REDACTED] während der Erhebungen gebeten, künftig den Einnahmetitel 119 12 auf Erstattungen mit GAK-Bezug zu beschränken. Für Erstattungen von EU-Mitteln oder Landesmitteln ohne GAK-Bezug sollten gesonderte Titel eingerichtet werden.

Empfehlung

Wir haben vom BMEL erwartet, dass es gegenüber dem Land [REDACTED] sicherstellt und nachhält, ob es die dem Bund zustehenden Erstattungen und Zinsen ordnungsgemäß an die Bundeskasse weiterleitet.

Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat zugesagt, das Land [REDACTED] aufzufordern, die Rückzahlungen aus den Jahren 2020 und 2021 daraufhin zu überprüfen, ob die dem Bund nach §11 Absatz 4 GAKG

zustehenden Zinsen ordnungsgemäß berechnet und an den Bund abgeführt worden sind. Über das Ergebnis wird das BMEL den Bundesrechnungshof informieren.

Abschließende Bewertung

Wir erwarten, dass das BMEL darauf hinwirkt, das beanstandete Verfahren tatsächlich zu verbessern. Wir schließen die Erörterung ab und bitten, uns zu gegebener Zeit die Höhe der vom Land [REDACTED] nachträglich an die Bundeskasse überwiesenen Erstattungen zzgl. der Zinsen für die Jahre 2020 und 2021 mitzuteilen.

10 Abschließende Würdigung

Das BMEL stellte in den Jahren 2019 und 2020 für die GAK 900 bzw. 1 135 Mio. Euro bereit. Wir haben aufgezeigt, dass das BMEL die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung dieser Mittel durch die Länder besser hätte sicherstellen können, wenn es

- sein Berichtswesen zu § 11 Absatz 3 GAKG mit Nachweispflichten der Länder über die dort eingegangenen GAK-Rückzahlungen gekoppelt und die Länderberichte auf Plausibilität ausgewertet hätte.

Wir haben das BMEL gebeten, gegenüber den Ländern darauf hinzuwirken, dass

- Ausgaben für die Bejagung von Wild nicht förderfähig sind
- Verwendungsnachweise fristgemäß geprüft werden
- Pauschalen der regulären Beihilfeintensität entsprechen und bei einer Nachweispflicht für Ausgaben keine Pauschalen festgesetzt werden
- die MV mit Blick auf eine ordnungsgemäße Besteuerung der gewährten Subventionen beachtet wird.

Das BMEL hat umfangreiche Maßnahmen angekündigt, um die aufgezeigten Mängel zu beheben. Das Berichtswesen zu Erstattungen von Bundesmitteln durch die Länder will es unter Berücksichtigung unserer Empfehlungen neu ausrichten. Ergänzend sollte das BMEL entsprechend seiner Zusage auch auf eine wirksame Beachtung der MV durch die Länder dringen, damit die gewährten GAK-Subventionen von mehr als 1 Mrd. Euro jährlich ordnungsgemäß bei der Besteuerung berücksichtigt werden.

Ehmann

Neis

Beglaubigt: Daniels, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.