



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

über die Prüfung

Maßnahmen zum Erhalt und zur nachhaltigen
Bewirtschaftung der Wälder (Kapitel 1010 Tgr. 01
– Konjunkturmaßnahmen Wald und Holz
Titel 683 12)

Teil 2: Durchführung einer „Prämien“-Gewährung zum Erhalt und zur
nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder

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

Gz.: III 3 - 0000510 / 2

9. März 2023

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Vorbemerkungen	8
1.1	Problemstellung	8
1.2	Prüfungsverfahren	8
2	Grundlagen	9
3	Verfahren bis zur Auszahlung	11
3.1	Antragsverfahren	11
3.1.1	Sachverhalt	11
3.1.2	Vorläufige Würdigung	12
3.1.3	Stellungnahme des BMEL	12
3.1.4	Abschließende Würdigung	13
3.2	Antragsbearbeitung	13
3.2.1	Sachverhalt	13
3.2.2	Vorläufige Würdigung	14
3.2.3	Stellungnahme des BMEL	14
3.2.4	Abschließende Würdigung	15
3.3	Prüfung der Voraussetzungen	15
3.3.1	Sachverhalt	15
3.3.2	Vorläufige Würdigung	19
3.3.3	Stellungnahme des BMEL	21
3.3.4	Abschließende Würdigung	21
3.4	Bescheid-Erteilung	22
3.4.1	Sachverhalt	22
3.4.2	Vorläufige Würdigung	23
3.4.3	Stellungnahme des BMEL	24
3.4.4	Abschließende Würdigung	25
3.5	Auszahlung der Prämie	25
3.5.1	Sachverhalt	25
3.5.2	Vorläufige Würdigung	25

3.5.3	Stellungnahme des BMEL	26
3.5.4	Abschließende Würdigung	26
4	Prüfungsverfahren zur Aufrechterhaltung des Nachhaltigkeitszertifikats	27
4.1	Sachverhalt	27
4.1.1	Vorläufige Würdigung	29
4.1.2	Stellungnahme des BMEL	30
4.1.3	Abschließende Würdigung	30
5	Gesamtbewertung und Empfehlungen	30

Abkürzungsverzeichnis

B

BMEL *Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft*
BWaldG *Bundeswaldgesetz*

F

FBG *Forstbetriebsgemeinschaft*
FNR *Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e. V.*
FSC *Forest Stewardship Council*

P

PEFC *Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes*

S

SGB VII *Siebttes Buch Sozialgesetzbuch*
SVLFG *Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau*

T

Thünen-Institut *Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei*

V

VwVfG *Verwaltungsverfahrensgesetz*

0 Zusammenfassung

Die Bundesregierung stellte – zusätzlich zu bestehenden Fördermöglichkeiten – 500 Mio. Euro für den Erhalt und die nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder zur Verfügung. Durch eine flächenbezogene Billigkeitsleistung sollten privaten und kommunalen Waldeigentümern entstandene Schäden teilweise kompensiert und gleichzeitig eine nachhaltige Waldwirtschaft, die über den gesetzlichen Standard hinausgeht, unterstützt werden. Das für die Gewährung der Billigkeitsleistung zuständige Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) beauftragte mit der Durchführung der Maßnahme die Fachagentur Nachhaltende Rohstoffe e. V. (FNR).

Der Bundesrechnungshof prüfte die „Prämien“-Gewährung zum Erhalt und zur nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder. In einem ersten Teil befasste er sich mit Feststellungen zur Einführung der Prämie, zur Schadensermittlung, zur Auswahl des Projektträgers und zur Evaluierung. In diesem zweiten Teil hat er Feststellungen zur Durchführung der „Prämien“-Gewährung getroffen. Das BMEL hat zur vorläufigen Prüfungsmitteilung Stellung genommen.

Der Bundesrechnungshof hält in dieser Abschließenden Mitteilung unter Berücksichtigung der Stellungnahme das wesentliche Prüfungsergebnis des zweiten Teils fest:

- 0.1 Die Durchführung der Prämie zum Erhalt und zur nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder richtete sich nach der entsprechenden Förderrichtlinie. Die Förderrichtlinie benannte den Kreis der Leistungsempfänger sowie die Fördervoraussetzungen und regelte das Antrags- und Bewilligungsverfahren. Eine Fördervoraussetzung ist u. a. die Zertifizierung der nachhaltigen Waldbewirtschaftung der nachgewiesenen Waldfläche durch Vorlage eines Zertifikats sowie die Abgabe einer Selbstverpflichtung, das bezeichnete Zertifikat für mindestens zehn Jahre ab dem Zeitpunkt der Auszahlung der Prämie zu halten (Nummer 2).
- 0.2 Die FNR gewährte bis zum 28. März 2022 insgesamt Prämien in Höhe von rund 404 Mio. Euro. Es standen zu diesem Zeitpunkt noch mögliche Zahlungen in Höhe von rund 1,5 Mio. Euro aus. Die höchsten Zahlungen von 200 000 Euro haben nach Auswertung der FNR Städte und Gemeinden sowie große private Erwerbsforstbetriebe erhalten.

Die Antragstellenden mussten im Antrag keine Selbstverpflichtung zur Aufrechterhaltung des Zertifikats abgeben. Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass dieses Vorgehen von der Förderrichtlinie abwich und damit die Forderung ihre ermessensbindende Wirkung verliert. Das BMEL hat keine Versäumnisse erkannt und sich mit den Hinweisen des Bundesrechnungshofes nicht auseinandergesetzt. Der Bundesrechnungshof hält seine Beanstandung aufrecht.

Die FNR prüfte die Angaben der Antragstellenden zu den De-minimis-Beihilfen im elektronischen Antrag nicht nach. Im Zuge der Sachverhaltsabstimmung wies das BMEL darauf hin, dass keine Pflicht zur Nachprüfung bestand. Eine Nachprüfung wäre

auch nicht möglich gewesen, weil es in Deutschland kein zentrales Register über bereits ausgezahlte De-minimis-Beihilfen gibt. Die FNR verglich auch die Angaben zu den De-minimis-Beihilfen im elektronischen Antrag nicht mit den eingereichten De-minimis-Bescheinigungen. Hierdurch kam es zu Überzahlungen, weil in einigen in die Erhebung einbezogenen Fällen die Angaben in den Anträgen von den mitgeschickten Dokumenten abwichen. Die FNR prüfte in einzelnen in die Erhebung einbezogenen Fällen auch nicht die Aktualität der eingereichten Zertifikate und Rechnungen sowie die Maßgabe der Verordnung (EU) Nummer 1407/2013. Danach darf die Gesamtsumme der einem einzigen Unternehmen im Sinne von Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nummer 1407/2013 gewährten De-minimis-Beihilfen 200 000 Euro bezogen auf einen Zeitraum von drei Steuerjahren nicht übersteigen.

Der Bundesrechnungshof hat anhand mehrerer Beispiele beanstandet, dass die FNR das in den Förderrichtlinien vorgegebene Verfahren nicht eingehalten hat. So hat die FNR die Voraussetzungen der „Prämien“-Gewährung in den untersuchten Fällen nicht hinreichend geprüft und deshalb Überzahlungen vorgenommen. Die FNR hat dabei gegen den in § 24 Absatz 1 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) niedergelegten Untersuchungsgrundsatz verstoßen.

Das BMEL hat angeführt, dass für die Beispielfälle – soweit Fehler der FNR vorliegen – eine Korrektur eingeleitet sei. Aus den Beispielen könne man allerdings nicht schließen, dass die FNR insgesamt unzureichend geprüft habe. Hinzu komme, dass im Vorfeld der Richtlinien-Umsetzung nicht damit zu rechnen war, dass derart qualitativ und wenig sorgfältig ausgeführte Anträge vorgelegt würden. Auch seien die Unterlagen Dritter deutlich unzuverlässiger gewesen, als zunächst angenommen. Die geplante Automatisierung der Antragsbearbeitung sei damit oftmals unmöglich gewesen; die Anträge hätten insbesondere wegen der schlechten Qualität weitgehend manuell bearbeitet werden müssen. Auch wenn die FNR notwendige Vorkehrungen – wie die Anwendung eines Vier-Augen-Prinzips – getroffen habe, ließen sich Bearbeitungsfehler letztlich nie ganz auszuschließen.

Die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Fälle verdeutlichen, dass das Verwaltungsverfahren für die Maßnahmen zum Erhalt und zur nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder insgesamt mangelanfällig war. Der Projektträger war angesichts der vom BMEL selbst herbeigeführten Dringlichkeit gedrängt, zügig über die Anträge zu entscheiden und konnte deshalb nur schwerlich ein den Vorgaben entsprechendes Verfahren etablieren. Die Mangelanfälligkeit ist daher maßgeblich durch das BMEL verschuldet und bestätigt die Kritik des Bundesrechnungshofes an der mit zu viel Aktionismus eingeführten „Prämien“-Gewährung. Wesentliche Verfahrensgrundsätze des Verwaltungsrechts blieben unberücksichtigt (Nummer 3).

- 0.3 Das BMEL beauftragte die FNR weiterhin mit der Kontrolle, ob und inwieweit das Nachhaltigkeitszertifikat aufrechterhalten wurde. Für diese Kontrolle bewilligte das BMEL der FNR vier Personalstellen für zehn Jahre. Die Kontrolle sollte stichprobenartig erfolgen.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das vorgesehene Prüfungsverfahren zur Aufrechterhaltung des Nachhaltigkeitszertifikats rechtlich fragwürdig ist; zudem ist die Wirtschaftlichkeit des Verfahrens nicht belegt. Der Bundesrechnungshof hat das BMEL aufgefordert, die Wirtschaftlichkeit des Nachprüfungsverfahrens zu überdenken und zu dokumentieren.

Das BMEL hat die Notwendigkeit und Rechtmäßigkeit des beabsichtigten Nachprüfungsverfahrens verteidigt. Gleichwohl werde es und die FNR die Wirtschaftlichkeit des dargelegten Kontrollverfahrens entsprechend den Hinweisen des Bundesrechnungshofes prüfen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMEL bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auch die Erfolgsaussichten des beabsichtigten Verfahrens einbezieht (Nummer 4).

- 0.4 Der Bundesrechnungshof hat dem BMEL empfohlen, zukünftig mit Blick auf die Schwachstellen bei Einführung und Durchführung der Maßnahme auf entsprechende Billigkeitsleistungen zu verzichten.

Das BMEL hat ausgeführt, es wolle in künftigen Fällen bereits bei der Einführung von Billigkeitsleistungen mögliche Schwachstellen berücksichtigen. Die Schlussfolgerung, dass zukünftig gänzlich auf die Einführung von Billigkeitsleistungen zu verzichten sei, teile das BMEL ausdrücklich nicht.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Einschätzung.

Die vom BMEL angekündigte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Prüfung der Aufrechterhaltung des Nachhaltigkeitszertifikats bittet er unaufgefordert zu übersenden (Nummer 5).

1 Vorbemerkungen

1.1 Problemstellung

Wälder spielen eine wichtige Rolle im Kampf gegen den globalen Klimawandel, da sie große Mengen Kohlenstoff speichern und den klimafreundlichen Rohstoff Holz bereitstellen können. Wälder sind der größte terrestrische Kohlenstoffspeicher. Auf der anderen Seite sind sie vom Klimawandel stark betroffen, da sie als langlebiges Ökosystem eine Anpassung an schnelle und starke Klimaveränderungen nicht schnell leisten können. Stürme, Dürre und Borkenkäferbefall haben den Wäldern in Deutschland in den vergangenen vier Jahren immens zugesetzt.

Privatwälder bilden mit 48 % die größte Gruppe des Waldbesitzes in Deutschland. Daneben befinden sich rund 29 % der Wälder im Eigentum der Länder und 19 % gehören Städten, Gemeinden oder öffentlich-rechtlichen Stiftungen. Die übrigen 4 % der Wälder sind im Bundes Eigentum.¹ Zu den flächenmäßig größten² deutschen Privatwaldeigentümern gehören Erwerbsforstbetriebe wie Familienbetriebe, die im Nachnamen Adelsbezeichnungen führen.

Der Deutsche Bundestag beschloss am 2. Juli 2020 in Reaktion auf die Corona-Krise das Gesetz über die Feststellung eines zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020. Der zweite Nachtrag zum Bundeshaushalt 2020 sah für das BMEL Haushaltsmittel und Verpflichtungsermächtigungen von insgesamt 1 Mrd. Euro vor. Die Umsetzung des Konjunkturpakets sollte u. a. im Zuständigkeitsbereich des BMEL über drei Bereiche erfolgen:

- Prämie zum Erhalt und zur nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder mit 500 Mio. Euro,
- Investitionsprogramm Wald und Holz mit 100 Mio. Euro sowie
- Förderung des klimafreundlichen Bauens mit Holz mit 100 Mio. Euro.

1.2 Prüfungsverfahren

Wir haben die Maßnahmen zur Förderung nachhaltiger Waldwirtschaft und zur Stabilisierung der Forstwirtschaft geprüft. Gegenstand der Prüfung ist die „Prämien“-Gewährung zum Erhalt und zur nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder.

¹ Broschüre des BMEL „Der Wald in Deutschland - Ausgewählte Ergebnisse der dritten Bundeswaldinventur“, Stand: Oktober 2014.

² Die Angabe bezieht sich auf die einzelnen Betriebsgrößen, nicht auf den Anteil der Eigentumsart an der gesamten Privatwaldfläche.

Wir haben Erhebungen beim BMEL und bei der FNR vorgenommen. Zudem haben wir Informationsgespräche mit dem Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei (Thünen-Institut) und einem Zertifizierer geführt.

Im ersten Teil der Prüfungsmitteilung haben wir unsere Erkenntnisse zur Entstehung und Ausgestaltung der Förderung, zur Ermittlung der Schäden, zur Auswahl des Projektträgers und zur beabsichtigten Evaluierung dargestellt.

Der vorliegende zweite Teil enthält Prüfungsfeststellungen zum Verfahren der „Prämien“-Gewährung im Hinblick auf den Erhalt und zur nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder. Die Stellungnahme des BMEL ist in dieser Abschließenden Mitteilung berücksichtigt.

2 Grundlagen

Das BMEL beauftragte die FNR mit der Durchführung der Prämienzahlung.

Die Gewährung der Prämie zum Erhalt und zur nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder richtete sich nach der entsprechenden Förderrichtlinie, die im Entwurf mehrfach an die Abstimmungserfordernisse angepasst wurde. Die Bekanntmachung der „Richtlinie zum Erhalt und zur nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder“ vom 22. Oktober 2020³ sah im Wesentlichen folgende Regelungen vor:

Leistungsempfänger kann eine natürliche oder eine juristische Person des Privat- oder öffentlichen Rechts sein, die als Unternehmer im Sinne des § 136 Absatz 3 des Siebten Buches Sozialgesetzbuch (SGB VII) rechtmäßig eine Waldfläche nach § 2 des Bundeswaldgesetzes (BWaldG) bewirtschaftet und dies in Schriftform belegt. Als Leistungsempfänger ausgeschlossen sind Bund und Länder sowie juristische Personen des Privat- oder öffentlichen Rechts, deren Kapitalvermögen sich zu mindestens 25 % in den Händen des Bundes oder der Länder befindet sowie Stiftungen des Privat- oder öffentlichen Rechts, die zu mindestens 25 % durch Kapital von Bund oder Ländern errichtet wurden. Unternehmer, deren Unternehmen mit anderen Unternehmen verbunden (verbundene Unternehmen im Sinne des § 15 des Aktiengesetzes) sind, sind nicht antragsberechtigt.

Voraussetzung für die Gewährung der Prämie ist ein Nachweis, aus dem sich ergibt, dass der Antragsteller Unternehmer im Sinne des § 136 Absatz 3 SGB VII für eine Waldfläche im Sinne des § 2 BWaldG ist. Diese Voraussetzung gilt nicht für kommunale Waldeigentümer. Weiterhin ist die Zertifizierung der nachhaltigen Waldbewirtschaftung der nachgewiesenen Waldfläche durch Vorlage eines Zertifikats des Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes (PEFC), des Forest Stewardship Council (FSC), des Naturland e. V. oder eines vergleichbaren Zertifikats nachzuweisen. Die Zertifizierung kann bis zum 30. September 2021 (Ausschlussfrist) nachgereicht werden. Eine Auszahlung der Prämie erfolgt erst, wenn die

³ Bundesanzeiger Allgemeiner Teil, 20. November 2020 B3.

Zertifizierung vorliegt. Hinzu kommt die Abgabe der Selbstverpflichtung, das bezeichnete Forstzertifikat für mindestens zehn Jahre ab dem Zeitpunkt der Auszahlung der Prämie zu halten, die Nachweispflicht über den Fortbestand der Zertifizierung in diesem Zeitraum sowie die Zustimmung zur Rückforderung und Rückzahlung der verzinsten Prämie im Fall der freiwilligen Aufgabe der Zertifizierung oder der vorzeitigen Aberkennung des Zertifikats.

Die Höhe der Prämie je Hektar-Waldfläche mit PEFC-Zertifikat oder einem vergleichbaren Zertifikat beträgt 100 Euro und mit FSC-, Naturland- oder einem vergleichbaren Zertifikat 120 Euro je Hektar. Prämien unterhalb eines Auszahlungsbetrags von 100 Euro pro Antrag werden nicht gewährt. Kosten und Ausgaben, die dem Antragsteller vor der Antragstellung entstanden sind oder durch die Antragstellung entstehen, bleiben unberücksichtigt und sind nicht leistungsfähig.

Der Antragstellung für die Prämie sind von den Antragstellern u. a. folgende Unterlagen beizufügen:

- Eigenerklärung über die pflichtgemäße Entrichtung der Beiträge nach § 150 Absatz 1 SGB VII (Diese Unterlage ist nicht von den kommunalen Waldeigentümern beizufügen.),
- Aktuell gültige Urkunde eines anerkannten Zertifikats für die Antragsfläche,
- Eigenerklärung zu Nummer 3.2 und 3.3 der Förderrichtlinie⁴,
- Selbstverpflichtung zur Aufrechterhaltung des Nachhaltigkeitszertifikats,
- De-minimis-Erklärung,
- Einverständniserklärung zur Datenverarbeitung und -übermittlung nach Datenschutzgrundverordnung im Sinne dieser Richtlinie,
- Erklärung zu § 264 Strafgesetzbuch (subventionserhebliche Tatsachen),
- Nachweis der Antragsfläche durch Vorlage des letzten Beitragsbescheids über die Unfallversicherung der Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau nach § 136 Absatz 3 SGB VII und Angabe des Aktenzeichens der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaft (Der Beitragsbescheid muss nicht beigelegt werden, soweit der Nachweis auch durch einen Datenaustausch der FNR mit der Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau erbracht werden kann. Ob dies der Fall ist, kann den Antragsunterlagen entnommen werden. Die Unterlage ist nicht von den kommunalen Waldeigentümern beizufügen.).

Die Prämie wird als De-minimis-Beihilfe nach Maßgabe der Verordnung (EU) Nummer 1407/2013 gewährt. Die Gesamtsumme der einem einzigen Unternehmen im Sinne von Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nummer 1407/2013 gewährten De-minimis-Beihilfen darf 200 000 Euro bezogen auf einen Zeitraum von drei Steuerjahren nicht übersteigen.

⁴ Dies betrifft eine Eigenerklärung, über die juristische Personen des Privat- oder öffentlichen Rechts auszu-schließen waren, deren Kapitalvermögen sich zu mindestens 25 % in den Händen des Bundes oder der Län-der befindet sowie Stiftungen des Privat- oder öffentlichen Rechts, die zu mindestens 25 % durch Kapital von Bund oder Ländern errichtet wurden.

Weiter ausgeschlossen waren auch die Unternehmen, die mit anderen Unternehmen verbunden (verbun-dene Unternehmen im Sinne des § 15 des Aktiengesetzes), die wiederum nach dem zuvor genannten Krite-rium ausgeschlossen waren.

Unternehmenstransaktionen sind gemäß Artikel 3 Absatz 8 und 9 der Verordnung (EU) Nummer 1407/2013 zu berücksichtigen. Der Antragsteller hat in seinem Antrag darzulegen und, soweit erforderlich, bis zum Zeitpunkt der Förderungsgewährung nachzureichen, wann und in welcher Höhe er – unabhängig vom Beihilfegeber – in den letzten drei Jahren De-minimis-Beihilfen nach der Verordnung (EU) Nummer 1407/2013 erhalten hat. Dabei hat er auch anzugeben, welche Beihilfeanträge gegenwärtig gestellt sind. Die Angaben sind subventionserheblich.⁵

3 Verfahren bis zur Auszahlung

Bei der FNR gingen insgesamt 141 655 Anträge ein. Zum Erhebungszeitpunkt am 4. April 2022 waren davon laut Datenbank 115 556 abschließend bearbeitet. Die Datenbank wies zudem 26 099 noch zu bearbeitende Förderanträge aus. Die FNR erklärte, dass diese Angaben nicht den tatsächlichen Bearbeitungsstand widerspiegeln. Die angegebene Zahl enthalte u. a. Dubletten, die aufgrund neuer Anträge überschrieben wurden. Die FNR gab an, dass 110 215 Anträge eine Prämie erhalten hätten. Lediglich 5 044 Anträge seien noch offen.

Die FNR gewährte bis zum 28. März 2022 insgesamt Prämien in Höhe von rund 404 Mio. Euro. Es standen zu diesem Zeitpunkt noch mögliche Zahlungen in Höhe von rund 1,5 Mio. Euro aus. Die höchsten Zahlungen in Höhe von 200 000 Euro haben nach Auswertung der FNR Städte und Gemeinden sowie große private Erwerbsforstbetriebe erhalten.

3.1 Antragsverfahren

3.1.1 Sachverhalt

Der Antrag war ausschließlich online über ein elektronisches Antragsformular zu stellen. Die FNR veröffentlichte hierzu auf der Internetseite <https://www.bundeswaldpraemie.de/> Hinweise zur Antragstellung.⁶ Dort bat die FNR die Antragsteller u. a., die Kopie des Zertifikats für die Antragsfläche bzw. bei PEFC-zertifizierten Flächen die letzte PEFC-Rechnung einzusenden. Sie wies die Antragsteller ausdrücklich darauf hin, die PEFC-Urkunde nicht einzusenden.⁷ Im „Handbuch Waldprämie“ für die Bearbeiter ist ausgeführt, dass die PEFC-Urkunde (auch Zertifikat genannt) für die Prüfung des Antrags nicht erforderlich sei. Die FNR benötige die PEFC-Rechnung, weil nur sie die Hektarangabe und die Rechnungsnummer enthalte.

Im Anschluss an die Datenübermittlung erhielt der Antragsteller eine Eingangsbestätigung und ein Rücksendeformular per E-Mail. Der Antragsteller sollte das Rücksendeformular

⁵ Förderrichtlinie vom 22. Oktober 2020, Ziffer 7.1.

⁶ Die Funktion der Antragstellung deaktivierte die FNR am 3. November 2021.

⁷ FNR, <https://www.bundeswaldpraemie.de/fag>, Stand: 8. April 2022.

ausdrucken, unterschreiben und zusammen mit den folgenden Antragsunterlagen per Post an die FNR senden:

- eine vollständige Kopie des letzten Bescheides der Landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaft der Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau (SVLFG),
- eine Kopie des Zertifikats für die Antragsfläche bzw. bei PEFC-zertifizierten Flächen die letzte PEFC-Rechnung (Bei Anträgen ab Februar 2021 ist die PEFC-Rechnung aus dem Jahr 2021 vorzulegen.),
- ggf. eine Mitgliedsbescheinigung eines Forstwirtschaftlichen Zusammenschlusses bei einer PEFC-zertifizierten Waldfläche und
- eine Rechnung des Zertifizierers PEFC.

Ein Hochladen von Unterlagen war nicht vorgesehen. Die FNR scannte die eingegangenen Dokumente, legte sie ab und vernichtete die Originale – nach eigener Aussage – sodann aus Platz- und Datensicherheitsgründen.

3.1.2 Vorläufige Würdigung

Wir haben die Auffassung vertreten, dass die FNR das in den Förderrichtlinien vorgegebene Verfahren nicht eingehalten hat.

Das Antragsverfahren entsprach nicht durchgängig den Vorgaben der Förderrichtlinie, weil die FNR von den Antragstellenden weder – wie in der Richtlinie vorgesehen – eine Selbstverpflichtung zur Aufrechterhaltung des Nachhaltigkeitszertifikats noch die Urkunde eines anerkannten PEFC-Zertifikats für die Antragsfläche einforderte. Stattdessen verlangte die FNR die Vorlage einer Rechnung, weil nur daraus die zertifizierte Waldfläche erkennbar war.

Wir haben beanstandet, dass die Abweichungen des Antragsverfahrens von den in den Förderrichtlinien vorgesehenen Verfahrensregelungen zum Teil darauf zurückzuführen sind, dass die Richtlinie nicht alle Erfordernisse abbildete. So enthält die Urkunde des Zertifizierers PEFC keine Angaben zur zertifizierten Fläche und zur Gültigkeitsdauer der Zertifizierung, während die Rechnung diese Angaben ausweist. Die von der FNR vorgesehene Verfahrensabweichung ist deshalb zwar folgerichtig, birgt jedoch das Risiko fehlerhafter Anträge, weil die Angaben in den Förderrichtlinien und die tatsächliche Verfahrensweise abweichen.

3.1.3 Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat zugestanden, dass das Antragsverfahren nicht durchgängig den Vorgaben der Förderrichtlinie entsprach, weil die FNR von den Antragstellern weder – wie in der Richtlinie vorgesehen – eine Selbstverpflichtung zur Aufrechterhaltung des Nachhaltigkeitszertifikats noch die Urkunde eines anerkannten PEFC-Zertifikats für die Antragsfläche einforderte. Das BMEL hält dies jedoch für unbeachtlich, weil die Selbstverpflichtung im Verfahren entbehrlich sei, da der Bescheid der FNR eine Nebenbestimmung enthalte.

3.1.4 Abschließende Würdigung

Wir bleiben bei unserer Einschätzung. Wir haben aufgezeigt, dass die Förderrichtlinie erhebliche Schwachstellen aufwies, die zu Änderungen des vorgesehenen Verfahrens führten. Hierdurch besteht die Gefahr, dass die Antragsteller keine klaren Vorgaben erkennen, Missverständnisse entstehen und die Qualität der Anträge leidet. Die bereits im ersten Teil der Prüfungsmitteilung dargestellte übereilte und nicht sorgfältig vorbereitete Einführung der Maßnahme war deshalb mit ursächlich für Durchführungsprobleme.

3.2 Antragsbearbeitung

3.2.1 Sachverhalt

Die Antragsbearbeitung nahm die FNR elektronisch in einer Datenbank vor; dort waren Antragsordner abgelegt. In den Antragsordnern waren regelmäßig nachfolgende Dokumente enthalten:

- Rücksendeformular/Eingangsbestätigung,
- Vom Antragsteller eingesandtes Rücksendeformular mit den Nachweisen (u. a. SVLFG-Bescheid, Rechnung des Zertifizierers, De-minimis-Bescheinigungen sofern vorhanden, ggf. Mitgliedsbescheinigungen),
- Bewilligungsbescheid über die Prämie,
- De-minimis-Bescheinigung (Selbsterklärung),
- Empfangsbestätigung/Erklärung und Rechtsmittelverzicht,
- vom Antragsteller eingesandte Empfangsbestätigung/Erklärung und Rechtsmittelverzicht,
- besondere E-Mails sowie
- interne Vermerke.

Der Antragsteller musste im Antrag keine Selbstverpflichtung zur Aufrechterhaltung des Zertifikats abgeben.

Auf Vorhalt, dass die Antragstellung laut Förderrichtlinie eine solche Erklärung erfordere, erläuterte die FNR, der elektronische Antrag enthalte eine allgemeine Erklärung, die auch die Selbstverpflichtung abdecke. Die Erklärung lautet: *„Ich versichere, [dass ich] die Richtlinie zum Erhalt des Waldes und zur nachhaltigen Waldbewirtschaftung in der aktuellen Fassung zur Kenntnis genommen habe, alle Angaben nach bestem Wissen und Gewissen gemacht habe und diese Angaben durch geeignete Unterlagen belegen kann.“* Darüber hinaus sei die Verpflichtung zur Aufrechterhaltung des Zertifikats im Bewilligungsbescheid vorgegeben.

3.2.2 Vorläufige Würdigung

Wir haben Abweichungen von den Vorgaben der Förderrichtlinie auch auf Durchführungsmängel bei der Antragsbearbeitung zurückgeführt. So sieht die Richtlinie vor, dass für die geförderten Flächen zehn Jahre lang die Zertifizierung nachgewiesen werden muss (Nummern 4.1.3 und 9.3.4); eine Pflicht zur Meldung des Wegfalls dieser Auflage besteht indes nicht. Eine Selbstverpflichtungserklärung, wie in Nummer 9.3.4 der Richtlinie vorgesehen, ist im Bewilligungsverfahren von der FNR nicht eingefordert worden.

Diese Versäumnisse haben grundlegende Bedeutung für die Rechtsqualität der geforderten Selbstverpflichtung. Die Richtlinien für die Billigkeitsleistung sind keine Rechtssätze. Sie sind dazu bestimmt, für die Verteilung der Fördermittel Maßstäbe zu setzen, und sollen auf diese Weise die Ausübung des Ermessens durch die Bewilligungsbehörden steuern. Deshalb bewirken sie zunächst nur eine interne rechtliche Bindung des Verwaltungsermessens. Der bloße Verstoß gegen eine derartige Verwaltungsvorschrift macht eine Ermessensausübung daher nicht rechtswidrig.⁸

In ihrem rechtlichen Verhältnis zum Förderempfänger ist die Bewilligungsbehörde – abgesehen von den sonstigen gesetzlichen Grenzen des Verwaltungshandelns – nur durch den allgemeinen Gleichheitssatz aus Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz gebunden. Wenn sich die Behörde an ihre Förderrichtlinien hält, ist sie daher durch das Gleichbehandlungsgebot verpflichtet, dies auch weiterhin zu tun, sofern nicht sachliche Gründe im Einzelfall eine Abweichung rechtfertigen oder gar gebieten. Weicht sie hingegen generell von den Förderrichtlinien ab, so verlieren diese insoweit ihre ermessensbindende Wirkung; ob das Verwaltungshandeln mit dem Gleichbehandlungsgebot vereinbar ist, beurteilt sich dann nur nach der tatsächlichen Verwaltungspraxis.⁹

Da die FNR in allen Fällen auf eine Erklärung zur Selbstverpflichtung verzichtete, verliert die Forderung in der Richtlinie dementsprechend ihre ermessensbindende Wirkung. Insoweit ist fraglich, ob die FNR die Forderung einer Selbstverpflichtung weiterhin stellen kann. Jedenfalls liegt generell keine Selbstverpflichtung der Antragsteller vor.

3.2.3 Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat keine Versäumnisse erkannt und sich mit unserem Hinweis, dass die generelle Abweichung von der Richtlinie möglicherweise deren ermessensbindende Wirkung nimmt und damit auch die Aufnahme einer Klausel in die Bescheide fragwürdig erscheinen lässt, nicht auseinandergesetzt. Die im Bescheid festgehaltene Auflage komme einer Selbstverpflichtung gleich.

⁸ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 23. April 2003 - BVerwG 3 C 25.02.

⁹ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 25. April 2012 - BVerwG 8 C 18.11.

3.2.4 Abschließende Würdigung

Wir halten unsere Beanstandung aufrecht. Die Selbstverpflichtung als Bedingung für den Erlass eines Verwaltungsaktes unterscheidet sich in seiner Rechtsqualität und Durchsetzbarkeit erheblich von der Auflage, die zunächst selbstständig durchgesetzt werden muss. Da sich das BMEL hiermit nicht auseinandersetzt, sehen wir im Streitfall erhebliche rechtliche Problemstellungen, die zu möglichen Kostenrisiken führen werden.

3.3 Prüfung der Voraussetzungen

3.3.1 Sachverhalt

Die FNR prüfte die Angaben des Antragstellers zu den De-minimis-Beihilfen im elektronischen Antrag nicht nach. Im Zuge der Sachverhaltsabstimmung wies das BMEL darauf hin, dass keine Pflicht zur Nachprüfung bestand. Eine Nachprüfung wäre auch nicht möglich gewesen, weil es in Deutschland kein zentrales Register über bereits ausgezahlte De-minimis-Beihilfen gibt. In 5 von 20 in die Erhebung einbezogenen Fällen stellten wir fehlerhafte Prüfungen fest, die auf Verfahrensfehler hindeuten.

- Die FNR verglich nicht die Angaben zu den De-minimis-Beihilfen im elektronischen Antrag mit den eingereichten De-minimis-Bescheinigungen. Hierdurch kam es zu Überzahlungen, weil in einigen in die Erhebung einbezogenen Fällen die Angaben in den Anträgen von den mitgeschickten Dokumenten abwichen.

Beispiel 1:

Am 22. Januar 2021 beantragte ein Antragsteller eine Waldprämie. Im elektronischen Antragsformular gab er an, in den letzten drei Jahren folgende De-minimis-Beihilfen erhalten zu haben:

Datum des Bescheides	Rechtsgrundlage	Form der Beihilfe	Fördersumme	Beihilfebetrag
			<i>in Euro</i>	
29. Juni 2020	Gewerbe-De-minimis-VO	Zuschuss	3 048	3 048
3. Juli 2020	Gewerbe-De-minimis-VO	Zuschuss	5 652	5 652

Die FNR übernahm die Angaben des Antragstellers zu den De-minimis-Beihilfen im elektronischen Antrag. Die FNR berechnete eine Prämie in Höhe von 200 000 Euro. Aufgrund der Angaben des Antragstellers zu den De-minimis-Beihilfen im elektronischen Antrag kürzte die FNR die Waldprämie auf 191 300 Euro (200 000 - 3 048 - 5 652).

Als Anlagen zum Antrag auf Waldprämie übersandte der Antragsteller der FNR u. a. folgende De-minimis-Bescheinigungen des Beihilfegebers K.

Bescheinigung vom 29. Juni 2020

Datum des Bescheides	Rechtsgrundlage	Form der Beihilfe	Fördersumme	Beihilfebetrug
			<i>in Euro</i>	
15. Juni 2020	Gewerbe-De-minimis-VO	Zuschuss	5 988	5 988
15. Juni 2020	Gewerbe-De-minimis-VO	Zuschuss	15 751	15 751
29. Juni 2020	Gewerbe-De-minimis-VO	Zuschuss	3 048	3 048

Bescheinigung vom 3. Juli 2020

Datum des Bescheides	Rechtsgrundlage	Form der Beihilfe	Fördersumme	Beihilfebetrug
			<i>in Euro</i>	
15. Juni 2020	Gewerbe-De-minimis-VO	Zuschuss	15 751	15 751
29. Juni 2020	Gewerbe-De-minimis-VO	Zuschuss	3 048	3 048
3. Juli 2020	Gewerbe-De-minimis-VO	Zuschuss	5 652	5 652

Bei der Berechnung hätte die FNR die Waldprämie zumindest zusätzlich um die De-minimis-Beihilfe in Höhe von 15 751 Euro kürzen müssen. Der Betrag von 5 988 Euro hätte aufgeklärt werden müssen. Die FNR bemerkte ihren Fehler nicht.

Bei der Sachverhaltsabstimmung wies das BMEL darauf hin, dass dem Antragsteller bereits zum Zeitpunkt der Antragstellung der Erhalt der De-minimis-Beihilfen bekannt gewesen sei. Jedoch habe er diese Informationen nicht im Online-Antragsverfahren angegeben, sondern erst nach der Auszahlung. Die erforderliche Änderung des Bewilligungsbescheids in Verbindung mit einer Rückforderung sei jedoch nicht erfolgt.

Beispiel 2:

Am 23. November 2020 beantragte ein Antragsteller eine Waldprämie. Im elektronischen Antragsformular gab er an, in den letzten drei Jahren keine De-minimis-Beihilfen erhalten zu haben. Der Zuwendungsgeber bewilligte mit Bescheid vom 18. Dezember 2020 eine Prämie in Höhe von 200 000 Euro. Mit Schreiben vom 22. Dezember 2020 bat der Antragsteller die FNR darum, die Prämienhöhe zu überprüfen, und fügte dem Schreiben eine De-minimis-Bescheinigung eines Regierungspräsidiums vom 25. Mai 2020 bei. Daraus geht hervor, dass er bereits De-minimis-Beihilfen erhalten hatte:

am 17. Dezember 2019	31 335,82 Euro,
am 25. Mai 2020	10 352,74 Euro,
Summe	41 688,56 Euro.

Die FNR beachtete dieses Schreiben nicht. Dem Antragsteller stand unter Berücksichtigung der vorgelegten Bescheinigungen eine Waldprämie in Höhe von 158 311,44 Euro (= 200 000,00 - 31 335,82 - 10 352,74) zu.

Das BMEL erläuterte hierzu, dass der Antrag zu der Gruppe von Anträgen gehöre, bei denen die FNR die Auszahlung ohne die vorgegebene Rücksendung der Empfangsbestätigung anweisen sollte. Somit sei der Bearbeitungsprozess zum Zeitpunkt der Mitteilung systemtechnisch bereits abgeschlossen gewesen. Diese Fehlerquelle sei allerdings zu einem späteren Zeitpunkt erkannt und nachfolgend behoben worden.

- Die FNR prüfte nicht die Aktualität der eingereichten Zertifikate und Rechnungen.

Beispiel 3:

Am 17. Dezember 2020 beantragte ein Antragsteller eine Waldprämie. Am 21. Januar 2021 übersandte er der FNR eine Urkunde und eine Rechnung von PEFC. Die Urkunde ist bis zum 18. Mai 2021 gültig. Die PEFC-Rechnung enthält den Leistungszeitraum 1. Januar bis 31. Dezember 2020. Die FNR bewilligte mit Bescheid vom 12. August 2021 eine Prämie in Höhe von 186 686 Euro. Sie forderte den Antragsteller nicht auf, Unterlagen vorzulegen, die eine aktuelle Zertifizierung nachweisen.

- Die FNR prüfte nicht die Maßgabe der Verordnung (EU) Nr. 1407/2013. Danach darf die Gesamtsumme der einem einzigen Unternehmen im Sinne von Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nummer 1407/2013 gewährten De-minimis-Beihilfen 200 000 Euro bezogen auf einen Zeitraum von drei Steuerjahren nicht übersteigen.

Beispiel 4:

Am 30. November 2020 beantragte ein Antragsteller eine Waldprämie für seine Wälder im Bundesland X und im Bundesland Y. Zu diesem Antrag reichte er u. a. folgende Unterlagen ein:

- SVLFG-Bescheid adressiert an den Forstbetrieb in D. für das land-/forstwirtschaftliche Unternehmen in D. im Bundesland X,
- SVLFG-Bescheid adressiert an die natürliche Person (Inhaber des Forstbetriebes in D.) für das land-/forstwirtschaftliche Unternehmen Forstgut T. in P. im Bundesland Y,
- PEFC-Urkunde und PEFC-Rechnung für die natürliche Person (Inhaber des Forstbetriebes in D.) in D.,
- PEFC-Urkunde und PEFC-Rechnung für das land-/forstwirtschaftliche Unternehmen Forstgut T. in P., zu Händen der natürlichen Person,
- De-minimis-Bescheinigung vom Land X vom 9. Juni 2020 für den Forstbetrieb in D. über 12 500 Euro,
- De-minimis-Bescheinigung vom Land X vom 17. August 2020 für den Forstbetrieb in D. über 4 000 Euro,
- De-minimis-Bescheinigung vom Land Y vom 12. Oktober 2020 für die natürliche Person über 47 500 Euro.

Die FNR forderte den Antragsteller daraufhin auf, zwei separate Anträge einzureichen, einmal als juristische Person für den Wald im Bundesland X und zum anderen als natürliche

Person für den Wald im Bundesland Y. Die FNR begründete dieses Vorgehen damit, dass der Antragstellende zwei SVLFG-Bescheide hatte.

Sodann stellte der Antragstellende zwei neue Anträge:

1. für den Forstbetrieb in D. für den Wald im Bundesland X,
2. für die natürliche Person für den Wald im Bundesland Y.

Die FNR zahlte auf das Konto des Antragstellers insgesamt eine Waldprämie in Höhe von 336 000 Euro aus:

Waldbesitz im Bundes- land	Unterneh- men	SVLFG	PEFC	Waldprämie lt. Waldfläche	De-minimis- Beihilfen	Waldprämie
		<i>in Hektar</i>		<i>in Euro</i>		
X	Forstbe- trieb in D.	2 336,75	2 251	200 000	16 500	183 500
Y	Forstgut T. in P.	1 671,12	1 664	166 400	47 500	152 500
Gesamt		4 007,87	3 915	366 400	64 000	336 000

Das BMEL bemängelte die Darstellung des Sachverhalts durch den Bundesrechnungshof als unzutreffend. Bei den beiden Antragstellern handele es sich um zwei unterschiedliche Rechtspersönlichkeiten. Somit sei nicht einem einzigen Antragsteller 336 000 Euro ausgezahlt worden, sondern einem Antragsteller 183 500 Euro und einem anderen 152 500 Euro. Die durch den Bundesrechnungshof vermutete Identität der Antragsteller bzw. vermutete Verbindung der Antragsteller im Sinne der Verordnung (EU) Nummer 1407/2013 werde durch den Bundesrechnungshof nicht belegt.

- Die FNR korrigierte im Regelfall die Angaben der Antragsteller zur Rückerstattung von Agrardiesel, da diese Erstattungen seit dem Jahr 2017 keine De-minimis-Beihilfen mehr darstellen. Im Einzelfall nahm die FNR jedoch keine Korrektur vor. Die FNR begründete dies nicht.

Beispiel 5:

Am 30. November 2020 beantragte ein Antragsteller eine Waldprämie. Im elektronischen Antragsformular gab er an, in den letzten 3 Jahren eine De-minimis-Beihilfe erhalten zu haben.

Datum des Bescheides	Rechtsgrundlage	Form der Beihilfe	Fördersumme	Beihilfebetrug
			<i>in Euro</i>	
22. Juli 2020	Agrar-De-minimis-VO Agrardieselerstattung	Agrardieselerstattung	11 637,17	11 637,17

Aufgrund der Waldfläche des Antragstellers berechnete die FNR eine Prämienhöhe von 200 000 Euro. Wegen der Angaben des Antragstellers zu den De-minimis-Beihilfen im elektronischen Antrag kürzte die FNR die Waldprämie um 11 627,17 Euro und bewilligte mit Bescheid vom 15. März 2021 eine Prämie in Höhe von 188 362,83 Euro.

Das BMEL erläuterte im Zuge der Sachverhaltsabstimmung, dass die Agrardieselerstattung nicht hätte berücksichtigt werden dürfen, verwies allerdings darauf, dass der Antragsteller den Verwaltungsakt akzeptiert habe.

3.3.2 Vorläufige Würdigung

Wir haben beanstandet, dass die FNR die Voraussetzungen der Prämiengewährung in den untersuchten Fällen nicht zureichend geprüft und deshalb Überzahlungen vorgenommen hatte.

Die FNR hat nach unserer Einschätzung gegen den in § 24 Absatz 1 VwVfG niedergelegten Untersuchungsgrundsatz verstoßen. Danach ermittelt die Behörde den Sachverhalt von Amts wegen. Die Behörde bestimmt Art und Umfang der Ermittlungen; an das Vorbringen und an die Beweisanträge der Beteiligten ist sie nicht gebunden. Setzt die Behörde automatische Einrichtungen zum Erlass von Verwaltungsakten ein, muss sie für den Einzelfall bedeutungsvolle tatsächliche Angaben des Beteiligten berücksichtigen, die im automatischen Verfahren nicht ermittelt würden.

Die Verpflichtung der Behörde, den Sachverhalt ohne Einschränkung durch den Vortrag oder das Beweisangebot der Beteiligten zu ermitteln, soweit er für den Einzelfall von Bedeutung ist, beruht auf der Überlegung, dass aus rechtsstaatlichen Gründen das öffentliche Interesse an einer zutreffenden Sachverhaltsermittlung Vorrang vor privaten Interessen der Beteiligten hat. Der behördliche Untersuchungsgrundsatz beruht auf dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Zwar konnte die FNR die Angaben der Antragsteller zu erhaltenen De-minimis-Beihilfen nicht anhand eines Verzeichnisses oder einer Datenbank überprüfen; sie musste aber zumindest alle ihr vorliegenden, entscheidungserheblichen Unterlagen berücksichtigen.

So konnte die FNR in den Beispielfällen 1 und 2 (siehe Nummer 3.1.3) bereits anhand der eingereichten Unterlagen erkennen, dass die Angaben der Antragsteller im Hinblick auf die erhaltenen und anrechenbaren De-minimis-Beihilfen unvollständig waren. Wenngleich in der Förderrichtlinie ausgeführt ist, dass der Antragsteller für die Angaben in der De-minimis-Erklärung verantwortlich ist, durfte die FNR klar ersichtliche Widersprüche zwischen der De-minimis-Erklärung und den eingereichten Unterlagen nicht ignorieren, zumal es sich hier um subventionserhebliche Tatsachen handelte. Die unzureichende Prüfung der eingereichten Unterlagen führte zu Überzahlungen, die die FNR zu vertreten hat. So haben wir allein bei zwei in die Erhebungen einbezogenen Fällen Überzahlungen von insgesamt nahezu 60 000 Euro festgestellt.

Die FNR hätte auch prüfen müssen, ob die Unternehmen im Beispielsfall 4 als verbunden anzusehen sind. Zwei oder mehr Unternehmen sind miteinander verbunden, wenn sie eine der folgenden Beziehungen eingehen:

- ein Unternehmen ist verpflichtet, einen konsolidierten Jahresabschluss zu erstellen;
- ein Unternehmen hält die Mehrheit der Stimmrechte der Aktionäre oder Gesellschafter eines anderen Unternehmens;
- ein Unternehmen ist berechtigt, die Mehrheit der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsgremiums eines anderen Unternehmens zu bestellen oder abzuwählen;
- ein Unternehmen kann gemäß einem zwischen den Unternehmen geschlossenen Vertrag (z. B. Beherrschungsvertrag) oder aufgrund einer Klausel in der Satzung eines der Unternehmen einen beherrschenden Einfluss auf das andere Unternehmen ausüben;
- ein Unternehmen kann gemäß einer Vereinbarung die alleinige Kontrolle über die Mehrheit der Stimmrechte der Aktionäre oder Gesellschafter in einem anderen Unternehmen ausüben.

Unternehmen, die durch eine natürliche Person oder eine gemeinsam handelnde Gruppe natürlicher Personen miteinander in einer der genannten Beziehungen stehen, gelten gleichermaßen als verbundene Unternehmen, sofern diese Unternehmen ganz oder teilweise in demselben Markt oder in benachbarten Märkten tätig sind. Auf eine örtliche Nähe kommt es hierbei grundsätzlich nicht an. Nicht ausreichend ist es jedoch, dass eine natürliche Person lediglich an mehreren Unternehmen beteiligt ist. Hinzukommen muss immer die Beherrschung. In der Praxis ist Beherrschung oftmals das Halten der Mehrheit der Unternehmensanteile bei einer natürlichen Person oder Personengruppe.¹⁰

Der dargestellte Verfahrensablauf legt eine Verbindung nahe. So hatte der Antragsteller zunächst einen gemeinsamen Antrag gestellt und auch nach der Trennung der Anträge die Überweisung auf sein Konto veranlasst. Er ist zudem einziger Geschäftsführer. Insoweit durfte die FNR nicht ohne nähere Recherchen ausschließen, dass ein verbundenes Unternehmen vorliegt und nur eine Prämie hätte ausgezahlt werden dürfen. Sie hätte beim Antragsteller nachfragen und zumindest geeignete Unterlagen wie Gesellschafterverträge und Satzungen heranziehen müssen.

Die mangelnde Sorgfalt bei der Prüfung der Voraussetzungen führte im Einzelfall auch zu einer Benachteiligung des Antragstellers. Im Beispielsfall 5 zahlte die FNR dem Antragsteller nämlich zu wenig Fördergelder aus.

Ungeachtet dessen sind die Prüfungsmöglichkeiten der Projektträger im Bereich von De-minimis-Beihilfen insgesamt unbefriedigend, weil die Antragsteller staatliche Leistungen, die auf die Förderhöchstgrenzen anzurechnen sind, erhalten, ohne dass diese Leistungen erfasst und von den Projektträgern abgerufen werden können. Zwar lehnte die Bundesregierung die von der Europäischen Union angeregte Einführung eines Zentralregisters mit Blick auf den

¹⁰ Vgl. Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 27. Februar 2014 – C-110/13.

dabei entstehenden Verwaltungsaufwand ab¹¹, doch steht diese Ablehnung in einem Spannungsverhältnis zum Untersuchungsgrundsatz und entbindet Behörden nicht davon, bei der Bearbeitung vorgelegter Unterlagen offensichtlichen Widersprüchen nachzugehen.

3.3.3 Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat Verfahrensfehler eingeräumt. In drei von uns angeführten Fällen werde das Verfahren noch einmal aufgenommen; in einem Falle bleibe es bei dem für den Antragsteller ungünstigeren Ergebnis, weil er dies ohne Widerspruch hingenommen habe. Im Beispielfall 4 bleibe es bei der von der FNR vorgenommenen Auszahlung, da keine Hinweise auf ein verbundenes Unternehmen vorlägen. Die aufgezeigten Fallbeispiele ließen nach Auffassung des BMEL jedoch keine Rückschlüsse auf die Gesamtbearbeitungsqualität zu.

Das BMEL hat weiter ausgeführt, die FNR hätte, sofern De-minimis-Angaben unstimmg oder fehlerhaft gewesen seien, diese Fälle untersucht und in der Regel korrigiert. Allerdings hat das BMEL angegeben, dass bei etwa 8 000 von mehr als 140 000 Anträgen De-minimis-Daten manuell bearbeitet worden seien, d. h. aufgrund eingereichter Bescheinigungen und nachgereicherter Angaben korrigiert oder neu hinzugefügt worden seien. Hierbei könne es in Einzelfällen zu fehlerhaften Verfahrensweisen kommen.

Das BMEL hat insgesamt beklagt, dass die Qualität der eingereichten Anträge deutlich schlechter war als im Vorfeld erwartet. Die geplante Automatisierung der Antragsbearbeitung sei so weitgehend unmöglich geworden, die Anträge hätten weitgehend manuell bearbeitet werden müssen.

3.3.4 Abschließende Würdigung

Das BMEL hat in vier von fünf Fällen aufgezeigte Fehler bei der Prüfung der Voraussetzungen eingeräumt und teilweise korrigiert. Das BMEL stellt zwar in Abrede, dass es sich im Beispielfall 4 um denselben Empfänger der Billigkeitsleistung handelt, befasst sich aber nicht mit unseren Ausführungen zu verbundenen Unternehmen und übersieht, dass es die FNR war, die statt eines einheitlichen Antrags zwei gesonderte Anträge erbat und damit erst die Einheitlichkeit des Antrags infrage stellte. Weiterhin ist den Unterlagen der FNR zu entnehmen, dass das Empfängerkonto identisch ist. Darauf geht das BMEL nicht ein. Auch dieser Fall ist nach unserer Auffassung fehlerhaft entschieden.

Das BMEL behauptet des Weiteren, die im Einzelnen aufgezeigten und korrigierten Fehler seien Einzelfälle, die keine Rückschlüsse auf die Güte der Bearbeitung insgesamt zuließen, verkennt aber, dass der Bundesrechnungshof insgesamt nur zwanzig Fälle mit der Höchstfödersumme untersucht hat. Bei zwanzig untersuchten Fällen sind fünf fehlerhafte Fälle

¹¹ Stellungnahme der Bundesrepublik Deutschland vom 6. September 2013 zum Entwurf einer Verordnung der EU-Kommission vom 17. Juli 2013.

immerhin 25 %. Der geringe Umfang der Stichprobe lässt zwar keine mathematisch belastbare Benennung der Fehlerquote zu, weist aber im Zusammenhang mit der vom BMEL selbst beklagten schlechten Antragsqualität, der nicht möglichen Prüfung der De-minimis-Angaben und der nicht sorgfältigen Anwendung des Untersuchungsgrundsatzes auf vielschichtige Schwachstellen im Antragsverfahren hin.

Der Projektträger war angesichts der vom BMEL selbst herbeigeführten Dringlichkeit genötigt, zügig über die Anträge zu entscheiden und konnte deshalb nur schwerlich ein den Vorgaben entsprechendes Verwaltungsverfahren etablieren. Die Mangelanfälligkeit und die vom BMEL beklagte schlechte Antragsqualität sind daher maßgeblich durch das BMEL und den Projektträger selbst verschuldet und bestätigt unsere im Teil I der Prüfungsmitteilung angeführte Kritik der mit viel Aktionismus eingeführten „Prämien“-Gewährung. Wesentliche Verfahrensgrundsätze des Verwaltungsrechts blieben unberücksichtigt.

3.4 Bescheid-Erteilung

3.4.1 Sachverhalt

Sofern die Prüfung der FNR positiv ausfiel, erhielten die Antragsteller per E-Mail einen Bescheid über die Gewährung der Prämie, die De-minimis-Bescheinigung und die „Empfangsbestätigung/Erklärung und Rechtsmittelverzicht“. Mit dieser Erklärung sollten die Antragsteller Folgendes bestätigen:

- den Empfang des Bescheids über die Gewährung der Billigkeitsleistung (Prämie),
- die Antragstellung auf Gewährung der Billigkeitsleistung (Prämie),
- die Kontoverbindung und
- ggf. den Rechtsmittelverzicht.

Die „Empfangsbestätigung/Erklärung und Rechtsmittelverzicht“ war per Post schriftlich innerhalb von vier Wochen an die FNR zu senden. Lag das Rücksendeformular fristgerecht und rechtsverbindlich unterzeichnet vor, erfolgte eine Auszahlung der Prämie zugunsten der angegebenen Bankverbindung.

In den Bescheiden über die Bewilligung der Waldprämie ist weiterhin Folgendes geregelt:

„Dieser Bescheid erlangt erst Bestandskraft, wenn durch Sie mit dem beigelegten Rücksendeformular die Antragstellung sowie die Kontoverbindung schriftlich auf dem Postweg bestätigt wurden. Liegt diese Bestätigung nicht innerhalb von vier Kalenderwochen nach Eingang dieses Bescheides schriftlich vor, so gilt dieser Bescheid auf Basis § 49 Absatz 2 Nummer 2 VwVfG als widerrufen. Eine Auszahlung der Billigkeitsleistung erfolgt erst dann, wenn das Rücksendeformular wieder bei der Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e. V. schriftlich vorliegt.“

In den Bewilligungsbescheiden ist regelmäßig folgende Formulierung enthalten:

„Sie sind verpflichtet, das Zertifikat des Waldzertifizierungssystems für die Waldflächen, für die diese Prämie ausgereicht wird, für Dauer von zehn Jahren, beginnend mit der Auszahlung der Prämie aufrechtzuerhalten und weiterzuführen. Dies ist auch nach einem Wechsel des Bewirtschafters der Waldfläche durch Sie als Antragsteller sicherzustellen. Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft und seine Beauftragten sind berechtigt, die Aufrechterhaltung des Zertifikates innerhalb des vorgenannten Zeitraums zu prüfen. Die dafür erforderlichen Nachweise sind jederzeit in einer angemessenen Frist zu übermitteln.“

Nach Auffassung des BMEL handelt es sich hierbei um eine Auflage nach § 36 Absatz 2 Nummer 4 VwVfG.

3.4.2 Vorläufige Würdigung

Die in den Bescheiden enthaltene Bestimmung, *„Sie sind verpflichtet, das Zertifikat des Waldzertifizierungssystems für die Waldflächen, für die diese Prämie ausgereicht wird, für Dauer von zehn Jahren, beginnend mit der Auszahlung der Prämie aufrechtzuerhalten und weiterzuführen.“*, haben wir gemäß § 36 Absatz 2 VwVfG als rechtmäßig angesehen. Die Rechtsnatur dieser Verpflichtung haben wir allerdings als weder eindeutig noch die Verpflichtung als problemfrei durchsetzbar angesehen.

Gemäß § 36 Absatz 1 VwVfG darf ein Verwaltungsakt, auf den ein Anspruch besteht, mit einer Nebenbestimmung nur versehen werden, wenn sie durch Rechtsvorschrift zugelassen ist oder wenn sie sicherstellen soll, dass die gesetzlichen Voraussetzungen des Verwaltungsakts erfüllt werden. Gemäß Absatz 2 der Vorschrift darf ein Verwaltungsakt nach pflichtgemäßem Ermessen erlassen werden mit

1. einer Bestimmung, nach der eine Vergünstigung oder Belastung zu einem bestimmten Zeitpunkt beginnt, endet oder für einen bestimmten Zeitraum gilt (Befristung);
2. einer Bestimmung, nach der der Eintritt oder der Wegfall einer Vergünstigung oder einer Belastung von dem ungewissen Eintritt eines zukünftigen Ereignisses abhängt (Bedingung);
3. einem Vorbehalt des Widerrufs oder verbunden werden mit
4. einer Bestimmung, durch die dem Begünstigten ein Tun, Dulden oder Unterlassen vorgeschrieben wird (Auflage) sowie einem Vorbehalt der nachträglichen Aufnahme, Änderung oder Ergänzung einer Auflage.

Nach Absatz 3 darf eine Nebenbestimmung dem Zweck des Verwaltungsaktes nicht zuwiderlaufen.

Ein Anspruch auf einen Verwaltungsakt besteht, wenn die Behörde „gebunden“ ist. Von einem gebundenen Verwaltungsakt spricht man bei einem Verwaltungsakt, den die Behörde

beim Vorliegen der Voraussetzungen erlassen muss. Von einem Ermessensverwaltungsakt spricht man im Unterschied hierzu, wenn es bei Vorliegen der Voraussetzungen im Ermessen der Behörde liegt, ob sie den Verwaltungsakt erlassen will.

Die Zulässigkeit einer Nebenbestimmung richtet sich vorliegend nach Absatz 2 der Vorschrift, weil kein Rechtsanspruch auf Gewährung einer Prämie besteht. Die Gewährung der Prämie steht entsprechend der Förderrichtlinie unter dem Vorbehalt der Verfügbarkeit entsprechender Haushaltsmittel, über die die zuständige Stelle (Bewilligungsbehörde) aufgrund pflichtgemäßen Ermessens entscheidet. Da dem Begünstigten vorgeschrieben wird, die Zertifizierung für die Dauer von zehn Jahren aufrecht zu erhalten und die Nebenbestimmung nicht konkret bezeichnet wird, könnte es sich – wie das BMEL meint – hierbei um eine Auflage handeln, die selbstständig durchsetzbar ist. Diese Auflage kann und müsste in einem Rechtsstreit zunächst durchgesetzt werden. Der Verwaltungsakt kann gemäß § 49 Absatz 3 VwVfG – selbst nachdem er unanfechtbar geworden ist – ganz oder teilweise auch mit Wirkung für die Vergangenheit widerrufen werden, wenn der Empfänger der Geldleistung die Auflage nicht erfüllt. In diesem Fall ist allerdings der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Rückforderungen würden von dem Ergebnis der Abwägung abhängen.

Da es die FNR versäumt hatte, die in der Richtlinie vorgesehene Selbstverpflichtung einzufordern, ist nach unserer Einschätzung die Durchsetzung der Auflage und die damit einhergehende Lenkungswirkung der Prämie juristisch angreifbar. Zunächst müsste in einem etwaigen Verwaltungsverfahren die Rechtsnatur der Verpflichtung zweifelsfrei geklärt und sodann deren Einhaltung eingefordert werden, selbst wenn ein etwaiger Rechtsnachfolger (beispielsweise durch (Teil-)Verkauf oder (Teil-)Erbfolge) die Rechtsverpflichtung nicht kennt. Hinzu kommt, dass über einen Zeitraum von zehn Jahren Eigentümerwechsel und die Weitergabe der Verpflichtung nachgehalten werden müssen. Einem etwaigen Widerruf des begünstigenden Verwaltungsakts können so zahlreiche Hindernisse entgegenstehen.

3.4.3 Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat die Auffassung vertreten, der Bescheid stelle sicher, dass eine Nebenbestimmung vorliege, die an die Stelle der an sich vorgesehenen Selbstverpflichtung getreten sei und ausreiche. Bei der in Rede stehenden Bestimmung handle es sich nach Auffassung des BMEL, um eine Auflage im Sinne des § 36 Absatz 2 Nummer 4 VwVfG. Nach § 49 Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 VwVfG könne ein rechtmäßiger Verwaltungsakt, der eine einmalige oder laufende Geldleistung oder teilbare Sachleistung zur Erfüllung eines bestimmten Zwecks gewährt oder hierfür Voraussetzung ist, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise auch mit Wirkung für die Vergangenheit widerrufen werden, wenn mit dem Verwaltungsakt eine Auflage verbunden ist und der Begünstigte diese nicht oder nicht innerhalb einer ihm gesetzten Frist erfüllt hat. Damit stehe der FNR im Falle der Nichtaufrechterhaltung des Zertifikats ein wirksames Instrument zur Verfügung.

3.4.4 Abschließende Würdigung

Wir halten an unserer Auffassung fest. Auch nach den Ausführungen des BMEL sehen wir erhebliche verwaltungsrechtliche Problemstellungen, die es nicht geklärt hat. Die Stellungnahme des BMEL zitiert lediglich die einschlägige Regelung, ohne den Sachverhalt darunter zu subsumieren und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz einzubeziehen. Die Durchsetzung der Auflage bleibt rechtlich problematisch.

3.5 Auszahlung der Prämie

3.5.1 Sachverhalt

Lag das Rücksendeformular rechtsverbindlich unterzeichnet bei der FNR vor, erfolgte eine Auszahlung der Prämie zugunsten der angegebenen Bankverbindung. Lag das Rücksendeformular nicht innerhalb von vier Wochen postalisch bei der FNR vor oder fehlten Erklärungen, so verlor der Bescheid seine Gültigkeit und die Antragsteller konnten einen neuen Antrag stellen.

In mehreren E-Mails vom 22. Dezember 2020 bat das BMEL die FNR:

„Um einen beschleunigten Mittelabfluss zu erreichen, bitte ich, bis auf Weiteres auf das Erfordernis der Rücksendung der unterzeichneten „Empfangsbestätigung/ Erklärung und Rechtsmittelverzicht“ zu verzichten und die Mittel auf der Grundlage des erstellten Beitragsbescheids auszuzahlen. Ziel ist es, einen höheren Mittelabfluss im Jahr 2020 zu erreichen, da eine Übertragung der Mittel in das folgende Kalenderjahr nicht sichergestellt werden kann.“

„Ich bitte Sie, bis zum Ablauf des 31. Dezember 2020 auf das Erfordernis der Rücksendung der unterzeichneten Empfangsbestätigung / Erklärung und Rechtsmittelverzicht zu verzichten und die Mittel auf der Grundlage des erstellten Beitragsbescheids unverzüglich auszureichen. Ab 1. Januar 2021 soll wieder zu dem bisher praktizierten Verfahren, die Erklärung des Rechtsmittelverzichts abzuwarten, zurückgekehrt werden.“

Die FNR kam dieser Aufforderung nach.

3.5.2 Vorläufige Würdigung

Wir haben beanstandet, dass die FNR das Verfahren zur Auszahlung der Prämie kurzzeitig abgeändert und damit gegen das in den Bescheiden festgelegte Verfahren verstoßen hatte. Der Ablauf des Verwaltungsverfahrens ist im Regelfall des § 10 VwVfG an keine bestimmte Form gebunden. Vielmehr ist es im öffentlichen Interesse an Beschleunigung und Kostenersparnis „einfach, zweckmäßig und zügig“ durchzuführen. Trotz dieser relativ großen Flexibilität, welche der Behörde damit eingeräumt wird, darf sie ihr Verfahrensermessen jedoch

nicht beliebig ausüben und abändern. Vielmehr hat sie verfassungsrechtlich gebotene Mindestanforderungen zu beachten. Zu diesen Mindestanforderungen gehört der Gleichbehandlungsgrundsatz, der es verbietet, gleiche Fallkonstellationen ungleich zu behandeln.

Gegen diesen Grundsatz hat die FNR nach unserer Einschätzung verstoßen. Die FNR hatte in den Bescheiden ausdrücklich festgelegt, dass der Bescheid erst Bestandskraft erlangt, wenn mit dem beigefügten Rücksendeformular die Antragstellung sowie die Kontoverbindung schriftlich auf dem Postweg bestätigt werden. Die FNR war von diesem Verfahren ohne rechtlich beachtlichen Grund abgewichen. Der Wunsch des BMEL, noch im Jahr 2020 einen beschleunigten Mittelabfluss zu erreichen, kann die Abweichung nicht rechtfertigen. Allein der Zeitpunkt der Bescheid-Erteilung, den der Antragsteller nicht beeinflussen kann, ist kein sachlicher Grund für ein abweichendes Vorgehen. Vielmehr verstößt das in dem Wunsch des BMEL zum Ausdruck kommende „Dezemberfieber“ gegen haushaltsrechtliche Vorgaben.

Durch die vom BMEL gewünschte Verfahrensänderung hatte die FNR zudem die Rechtsunsicherheit weiter verschärft. Da die Bescheide erst nach Eingang des Rücksendeformulars Bestandskraft entfalten sollten, tätigte die FNR die vorherige Auszahlung in den betroffenen Fällen rechtsgrundlos. Die FNR müsste im Falle einer ausbleibenden Rücksendung die ausgezahlten Beträge deshalb zurückfordern. Diese Vorgehensweise ist mit einem ordnungsgemäßen Verwaltungsverfahren nicht vereinbar.

3.5.3 Stellungnahme des BMEL

Soweit Bescheide erst nach Eingang des Rücksendeformulars Bestandskraft entfalten sollten, hat das BMEL angegeben, dass die Bescheide zwar formell, aber noch nicht materiell wirksam seien. Weshalb materiell unwirksame Bescheide Zahlungen rechtfertigen, hat es nicht erklärt.

3.5.4 Abschließende Würdigung

Wir halten daran fest, dass die FNR das Verfahren zur Auszahlung der Prämie auf Bitte des BMEL kurzzeitig abgeändert und damit gegen das in den Bescheiden festgelegte Verfahren verstoßen hat. Dies hat die bestehenden Rechtsunsicherheiten weiter verschärft.

4 Prüfungsverfahren zur Aufrechterhaltung des Nachhaltigkeitszertifikats

4.1 Sachverhalt

Das BMEL beauftragte die FNR mit der Kontrolle, ob und inwieweit das Nachhaltigkeitszertifikat aufrechterhalten wurde. Für diese Kontrolle bewilligte das BMEL der FNR vier Personalstellen für zehn Jahre. Die Kontrolle soll stichprobenartig erfolgen. Die FNR schätzte, dass der jährliche Stichprobenumfang anfangs 3 % betragen solle. Das Stichprobenverfahren soll ausschließlich postalisch durchgeführt werden. Die FNR hat verschiedene Fallkonstellationen und Handlungsempfehlungen ausgearbeitet. In der Tabelle 1 der FNR sind mögliche Fälle sowie die beabsichtigte Handlung aufgeführt:

Tabelle 1

Fallübersicht

Beispiel	Handlung
Der Antragsteller hat keinen Zertifikatsnachweis.	Rückforderung
Der Antragsteller kann nur für eine Teilfläche der bewilligten Fläche die aktuelle Zertifizierung nachweisen.	Rückforderung
Der Antragsteller hat derzeit keinen Zertifizierungsnachweis. Auf Nachfrage ergibt sich, dass die Zertifizierung nur bis zum Zeitpunkt x bestand.	Rückforderung ab Verkaufszeitpunkt
Der Antragsteller gibt an, seine Fläche verkauft zu haben. Er kann keine Auskunft zur Zertifizierung machen. Eine Vereinbarung mit dem Käufer besteht nicht.	Prüfung Verkaufsnachweis, teilweise Rückforderung
Der Antragsteller gibt an, seine Fläche verkauft zu haben. Der Käufer hat die Mitgliedschaft in der zertifizierten Forstbetriebsgemeinschaften (FBG) übernommen. Nachweis darüber liegt vor.	Prüfung Verkaufsnachweis
Der Antragsteller gibt an, seine Fläche verkauft zu haben. Der Käufer hat die Mitgliedschaft in der zertifizierten FBG übernommen. Nachweis darüber liegt aber nicht vor.	Rückforderung ab Verkaufszeitpunkt
Der Antragsteller ist verstorben. Die Fläche wird nun vom Erben/Erbsengemeinschaft bewirtschaftet. Die Erben haben die Mitgliedschaft in der zertifizierten FBG übernommen. Nachweis liegt vor.	Prüfung Erbe/Erbsengemeinschaft
Der Antragsteller ist verstorben. Die Fläche wird nun vom Erben/Erbsengemeinschaft bewirtschaftet. Die Erben haben die Mitgliedschaft in der zertifizierten FBG übernommen. Nachweis liegt nicht vor.	Juristische Prüfung
Der Antragsteller ist verstorben. Es besteht keine Kontaktmöglichkeit zu den Erben.	Juristische Prüfung
Der Antragsteller hat die Fläche vor seinem Tod verkauft. Es liegen keine Informationen zum jetzigen Bewirtschafter vor.	Juristische Prüfung
Der Antragsteller ist laut Post unbekannt verzo-gen/nicht erreichbar.	Juristische Prüfung
Der Antragsteller hat mehrere Teilflächen mit mehreren Zertifikaten.	Prüfung Verkaufsnachweis, ggf. teilweise Rückforde-rung
Teilweise kann die Zertifizierung nachgewiesen werden. Teilweise wurden Flächen verkauft, teilweise liegen nur Zertifikate für einen Teilzeitraum vor.	Rückforderung

Quelle: Bundesrechnungshof nach Angaben der FNR.

Aufgrund verschiedener von der FNR vorhergesehener Fallkonstellationen wird bei juristischer Prüfung mit jährlichen Rechtsberatungskosten kalkuliert. Die FNR rechnete bis zum Haushaltsjahr 2025 mit zusätzlichen Sachkosten von rund 40 000 Euro jährlich.

Die Arbeitsverträge mit den vorgesehenen Bearbeitern wurden bereits für das Jahr 2027 verlängert. Die FNR errechnete Personal und Sachkosten über einen Zeitraum von zehn Jahren von rund 2,2 Mio. Euro.

4.1.1 Vorläufige Würdigung

Wir haben die Auffassung vertreten, dass das vorgesehene Prüfungsverfahren zur Aufrechterhaltung des Nachhaltigkeitszertifikats rechtlich fragwürdig ist; die Wirtschaftlichkeit des Verfahrens war nicht dargetan.

Nach § 7 Absatz 2 BHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Diese sollen u. a. Aussagen zu folgenden Teilaspekten enthalten:

- Analyse der Ausgangslage,
- Aufzeigen relevanter Handlungsalternativen,
- vollständige finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt,
- Ergebnis und Entscheidungsempfehlung und
- Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen.

Eine diesen Aspekten gerecht werdende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat das BMEL nicht angestellt. Sie ist auch nicht deshalb entbehrlich, weil die Richtlinie die Aufrechterhaltung des Zertifikats vorsieht und diese Verpflichtung im Bewilligungsbescheid ausdrücklich festgehalten ist. Zwar trifft es zu, dass die vom BMEL durch die Waldprämie gewünschte dauerhafte Erhöhung des Anteils zertifizierter Waldflächen nur erreicht werden kann, wenn die Empfänger der Billigkeitsleistung die Zertifikate auch aufrechterhalten. Indes ist das vom BMEL vorgesehene und von der FNR durchzuführende Verfahren, um dies nachzuhalten, sehr verwaltungsaufwendig und kostenintensiv. Das BMEL hat keine Überlegungen angestellt, ob dieser Aufwand im Verhältnis zum angestrebten Nutzen steht. Derartige Überlegungen sind jedoch geboten.

Wir haben empfohlen, die Wirtschaftlichkeit des Nachprüfungsverfahrens zu überdenken und nachzuweisen. Ausweislich unserer Feststellungen ist die Durchsetzbarkeit der in den Bewilligungsbescheiden enthaltenen Verpflichtung rechtlich fragwürdig. Selbst die FNR hatte verschiedene Fallkonstellationen ausgearbeitet, die einer juristischen Prüfung bedürfen, weil die Rechtsfolgen in der Richtlinie nicht ausgeführt werden. Lediglich in wenigen der erwarteten Fallkonstellationen sei nach Auffassung der FNR ein Widerruf problemfrei möglich. In diesen wenigen Fällen verkannte die FNR, dass der Rechtscharakter der Nebenbestimmungen nicht eindeutig ist und deshalb auch diese Fälle ggf. nicht zu Rückforderungen führen werden, weil Auflagen zunächst selbstständig durchgesetzt werden können. Vor diesem

Hintergrund haben wir es für unwirtschaftlich gehalten, über zehn Jahre hinweg die Einhaltung der Verpflichtung stichprobenweise nachzuhalten.

4.1.2 Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat die Ansicht vertreten, dass das Prüfverfahren zur Aufrechterhaltung des Nachhaltigkeitszertifikats zwingend erforderlich sei. Gleichwohl hat es zugesagt, es werde mit der FNR die Wirtschaftlichkeit dieser Vorgehensweise entsprechend unseren Hinweisen prüfen.

4.1.3 Abschließende Würdigung

Wir halten daran fest, dass das Verfahren zur Prüfung der Aufrechterhaltung des Nachhaltigkeitszertifikats erhebliche rechtliche Problemstellungen aufweist. Die Schwierigkeiten werden durch die von der FNR vorgelegten Fallübersicht nur unzureichend erfasst, weil das ganze Verwaltungsverfahren von der Antragstellung bis zur Auszahlung der Prämie mangelbehaftet war und sich daraus ergebende Schwierigkeiten vom BMEL ignoriert werden. Diese Schwierigkeiten sind bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung zu berücksichtigen.

5 Gesamtbewertung und Empfehlungen

Wir halten an unseren Auffassungen fest. Das BMEL sollte mit Blick auf die Schwachstellen bei Einführung, Durchführung und Evaluierung der Maßnahme künftig auf entsprechende Billigkeitsleistungen verzichten. Das BMEL hat sich nur unzureichend mit den aufgezeigten Problemstellungen in den verschiedenen Stadien des Verwaltungsverfahrens auseinandergesetzt und bewertet das Antragsverfahren und die Antragsbearbeitung als rechtlich unproblematisch. Inwieweit die aufgezeigten Mängel zu Rechtsstreitigkeiten führen werden, ist derzeit nicht abschätzbar.

Das BMEL hat abschließend ausgeführt, es wolle in künftigen Fällen bei der Einführung von Billigkeitsleistungen mögliche Schwachstellen berücksichtigen. Die Schlussfolgerung, dass zukünftig gänzlich auf die Einführung von Billigkeitsleistungen zu verzichten sei, teile das BMEL ausdrücklich nicht.

Wir bleiben bei unserer Einschätzung.

Die vom BMEL angekündigte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Prüfung der Aufrechterhaltung des Nachhaltigkeitszertifikats bitten wir, uns unaufgefordert zu übersenden.

Ehmann

Klabunn

Beglaubigt: Daniels, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.