



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

über die Prüfung

Umsetzung der Subventionspolitischen Leitlinien

Einzelplan 10 sowie Einzelplan 60 bezogen auf die dem
Bundesministerium zur Bewirtschaftung zugewiesenen Titel

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

Gz.: III 3 - 0001704

28. Juni 2024

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Ausgangs- und Rechtslage	7
1.1	Subventionspolitische Leitlinien	7
1.2	Subventionsbegriff	8
1.2.1	Stabilitäts- und Wachstumsgesetz	8
1.2.2	Strafgesetzbuch	8
1.2.3	Subventionsbegriff im BMEL	9
1.2.4	Bundeshaushaltsordnung	9
1.3	Subventionen im Bereich Ernährung und Landwirtschaft	9
1.4	Umweltschädliche Subventionen	10
2	Gegenstand und Verlauf der Prüfung	11
3	Entwicklung der Finanzhilfen	12
4	Beachtung der Leitlinien	15
4.1	Befristung	16
4.2	Degression	21
4.3	Zieldefinition und Erfolgskontrolle	25
4.4	Einsparungen an anderer Stelle bei neuen Subventionen	29
5	Steuerpflichtigkeit von Finanzhilfen	31
6	Abschließende Würdigung	34

Anlage Übersicht über die im 28. und 29. Subventionsbericht enthaltenen Finanzhilfen

Abkürzungsverzeichnis

B

BHO *Bundeshaushaltsordnung*

BMEL *Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BÖLN *Zuschüsse zur Förderung des ökologischen Landbaus und anderer Formen der nachhaltigen Landwirtschaft*

BULEplus *Bundesprogramm Ländliche Entwicklung und Regionale Wertschöpfung*

G

GAK *Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“*

N

NAPE *Nationaler Aktionsplan Energieeffizienz*

R

Rahmenplan *Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes"*

S

StabG *Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft*

StGB *Strafgesetzbuch*

SubvG *Subventionsgesetz*

V

VV *Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung*

W

WKF *Waldklimafonds*

0 Zusammenfassung

Die Bundesregierung berichtet dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat alle zwei Jahre zur Entwicklung der Subventionen (Finanzhilfen und Steuervergünstigungen). Nach dem 29. Subventionsbericht vom August 2023 sind die veranschlagten Haushaltsmittel für Subventionen erheblich gestiegen: von 43,8 Mrd. im Jahr 2021 auf 65,9 Mrd. Euro im Jahr 2023. Für den Anstieg sind im Wesentlichen die Finanzhilfen verantwortlich. Gleichzeitig ist der Bundeshaushalt in weiten Teilen „versteint“, da große Bereiche durch gesetzliche und andere Verpflichtungen gebunden sind.

Subventionen bedürfen stets einer besonderen Rechtfertigung und einer regelmäßigen Erfolgskontrolle, da die Begünstigung Einzelner zulasten der Allgemeinheit längerfristig in der Regel schädliche Folgen hat. Die Bundesregierung hat daher für sich Subventionspolitische Leitlinien entwickelt. Hiernach sind Subventionen u. a. zu befristen und degressiv auszugestalten. Zudem sind neue Finanzhilfen durch Einsparungen an anderer Stelle zu finanzieren. Die Leitlinien stellen eine Selbstverpflichtung der Bundesregierung dar.

Der aktuelle 29. Subventionsbericht weist für das Jahr 2023 geplante 1 581 Mio. Euro für 23 Subventionen in Form von Finanzhilfen aus dem Einzelplan 10 des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) und den ihm zugewiesenen Titeln des Sondervermögens „Klima- und Transformationsfonds“ im Einzelplan 60 aus. Der Bundesrechnungshof hat für den Zeitraum ab dem Jahr 2019 die organisatorische und fachliche Umsetzung der Subventionspolitischen Leitlinien durch das BMEL geprüft. Zudem hat er untersucht, ob die Subventionsempfänger auf die grundsätzliche Steuerpflichtigkeit der gewährten Subventionen hingewiesen werden.

Der Bundesrechnungshof stellt abschließend sein Prüfungsergebnis im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 Bundeshaushaltsordnung (BHO) fest:

- 0.1 Finanzhilfen sind zu befristen. Das BMEL hat diese Vorgabe weitgehend nicht berücksichtigt. Ein großer Teil der Subventionen war unbefristet. Bestehende Befristungen sind immer wieder verlängert worden, ohne dass dafür die Notwendigkeit, z. B. im Wege einer Erfolgskontrolle, nachgewiesen war. Einige Finanzhilfen werden Empfängerinnen und Empfängern seit mehr als 30 Jahren gewährt. Der Bundesrechnungshof hat das BMEL aufgefordert, die Befristung seiner Finanzhilfen zu beachten.

In seiner Stellungnahme hat das BMEL zugesagt, dass es künftig neue Finanzhilfen befristet. Zusätzlich soll ab sofort zentral überwacht werden, dass die Fachreferate die Subventionspolitischen Leitlinien einhalten. Das BMEL hat jedoch die Ansicht vertreten, dass es auch künftig Gründe für Ausnahmen von der Befristung geben wird.

Der Bundesrechnungshof begrüßt es, dass das BMEL neue Finanzhilfen künftig befristet und die Einhaltung der Subventionspolitischen Leitlinien zentral überwachen lassen wird. Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass die Pflicht zur Befristung von Finanzhilfen gemäß den Subventionspolitischen Leitlinien ohne Ausnahme umzu-

setzen ist. Demnach kann die aktenkundige Begründung einer Abweichung die Missachtung der Subventionspolitischen Leitlinien nicht heilen.

Das BMEL hat es ferner versäumt darzulegen, wie es mit bestehenden, unbefristeten Finanzhilfen verfahren wird. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass sämtliche dieser Finanzhilfen einer Erfolgskontrolle unterzogen werden, um die im Ausnahmefall getroffene Entscheidung gegen eine Befristung fundiert darlegen zu können (Tz. 4.1).

- 0.2 Finanzhilfen sind grundsätzlich degressiv zu gestalten. Das BMEL hat seine Finanzhilfen überwiegend nicht degressiv gestaltet und so die Ausnahme vom Grundsatz zur Regel gemacht. Der Bundesrechnungshof hat erwartet, dass das BMEL Finanzhilfen degressiv ausgestaltet. Ausnahmen müssen in jedem Einzelfall begründet und dokumentiert werden.

Das BMEL hat in seiner Stellungnahme angegeben, dass es damit begonnen habe, bestehende Finanzhilfen auf eine künftige degressive Ausgestaltung zu prüfen. Für neue Finanzhilfen hielte es eine klare Regelung, wann eine begründete Ausnahme von der degressiven Ausgestaltung zulässig sei, für nicht realisierbar und zielführend. Es hat diese Empfehlung abgelehnt. Stattdessen will es mögliche Abweichungen individuell prüfen und begründen.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass eine degressive Ausgestaltung im Ergebnis der Überprüfung die Regel sein sollte. Eine Überprüfung und aktenkundige Dokumentation der Abweichung kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass als Ergebnis nach wie vor die Mehrzahl der Maßnahmen nicht degressiv ausgestaltet ist (Tz. 4.2).

- 0.3 Die Ziele der Finanzhilfen sind zu definieren und mit messbaren Indikatoren zu unterlegen. Dabei ist zwischen dem Förderziel und dem Förderzweck zu unterscheiden. Beide bilden die Grundlage für die gesetzlich vorgeschriebenen, regelmäßig durchzuführenden Erfolgskontrollen. Das BMEL hat dies nicht veranlasst. Wenn Erkenntnisse aus Erfolgskontrollen fehlen, kann das BMEL nicht fundiert über eine Neuausrichtung oder Einstellung einer Finanzhilfe entscheiden.

Das BMEL hat zugesagt, künftig werde eine zentrale Stelle sicherstellen, dass neue Richtlinien klar definierte Ziele und messbare Indikatoren enthalten und Erfolgskontrollen durchgeführt werden, die den Anforderungen der BHO genügen (Tz. 4.3).

- 0.4 Neue Subventionen werden vorrangig als Finanzhilfen gewährt und sind durch Einsparungen an anderer Stelle zu finanzieren. Das BMEL legte zwischen den Jahren 2019 bis 2023 16 neue Finanzhilfen auf. Weder für diese noch für die anderen Finanzhilfen hat das BMEL nachgewiesen, ob und in welcher Höhe Einsparungen an anderer Stelle erzielt wurden.

Das BMEL hat die Feststellungen weitgehend anerkannt. Es werde künftig für jede von ihm initiierte neue Finanzhilfe prüfen, ob die Gegenfinanzierung durch eine

Einsparung an anderer Stelle erfolgen könne und die Prüfung aktenkundig dokumentieren (Tz. 4.4).

- 0.5 Finanzhilfen sind grundsätzlich steuerpflichtige Einnahmen, die in der Steuererklärung des Zuwendungsempfängers anzugeben sind. Auf diesen Sachverhalt wies das BMEL nur bei zwei Finanzhilfen hin.

Das BMEL hat zugestimmt, dass es künftig in den Zuwendungsbescheiden von Subventionen explizit darauf hinweisen wird, dass durch die Auszahlung der genehmigten Zuwendung steuerliche Verpflichtungen entstehen können. Ferner wird es bei der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) darauf hinwirken, dass die Länder eine vergleichbare Ausgestaltung der Zuwendungsbescheide vornehmen und dem BMEL Nachweise über den Stand der Umsetzung vorlegen (Tz. 5).

- 0.6 Das BMEL gewährt 23 Finanzhilfen. Die Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes zeigen eine Diskrepanz zwischen den Vorgaben der Subventionspolitischen Leitlinien und deren Umsetzung bei den Förderprogrammen des BMEL. Die mit den Vorgaben zur Befristung, Degression, Einsparung und Erfolgskontrolle beabsichtigten Effekte wurden nicht erreicht. Dies führt im Ergebnis zu einer weiteren „Versteinerung“ des Haushalts.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMEL auf, die Lücke zwischen den Anforderungen der Subventionspolitischen Leitlinien und deren Umsetzung bei den Förderprogrammen zu schließen und die Vorgaben der Subventionspolitischen Leitlinien künftig einzuhalten.

Im Übrigen hält es der Bundesrechnungshof für geboten, die Subventionspolitischen Leitlinien verbindlich auszugestalten, um die erforderlichen haushaltspolitischen Spielräume wiederzugewinnen (Tz. 6).

1 Ausgangs- und Rechtslage

§ 12 Absatz 2 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StabG) verpflichtet die Bundesregierung, dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat zusammen mit dem Entwurf des Bundeshaushaltsplans alle zwei Jahre eine zahlenmäßige Übersicht der bestehenden Subventionen vorzulegen. Entsprechend veröffentlicht die Bundesregierung alle zwei Jahre im zeitlichen Zusammenhang mit der Vorlage des Regierungsentwurfs zum Bundeshaushalt einen Bericht über die Entwicklung der Subventionen (Finanzhilfen und Steuervergünstigungen). Federführend wird der Bericht vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) erstellt.

Der 28. Subventionsbericht vom 25. August 2021 umfasste den Zeitraum 2019 bis 2022. Am 30. August 2023 beschloss die Bundesregierung den 29. Subventionsbericht für den Zeitraum 2021 bis 2024.¹ Danach sind die veranschlagten Haushaltsmittel für Subventionen erheblich gestiegen: von 43,8 Mrd. im Jahr 2021 auf 65,9 Mrd. Euro im Jahr 2023. Für den Anstieg sind im Wesentlichen die Finanzhilfen verantwortlich. Im genannten Zeitraum sind sie um 19,9 Mrd. Euro gestiegen.²

Gleichzeitig ist der Bundeshaushalt in weiten Teilen „versteint“, große Bereiche sind der Disposition durch den Haushaltsgesetzgeber entzogen: Nach Berechnungen des Bundesrechnungshofes sind im Bundeshaushalt 2023 annähernd 90 % der Ausgabeansätze durch Sozial-, Personal- und Zinsausgaben sowie eingegangene Verpflichtungen gebunden.³

Umso wichtiger ist es, die Notwendigkeit von Subventionen umfassend zu prüfen, um Handlungsspielräume zu schaffen und durch einen Abbau Haushaltsmittel einzusparen.

1.1 Subventionspolitische Leitlinien

Das Bundeskabinett erweiterte die seit dem Jahr 2006 bestehenden Subventionspolitischen Leitlinien mit Beschluss vom 28. Januar 2015. Den Leitlinien liegt der Gedanke zugrunde, dass die für Subventionen eingesetzten Mittel anderen Verwendungen entzogen werden. Daher sind Befristung, Degression, Gegenfinanzierung und Erfolgskontrolle von Subventionen Kernelemente der Subventionspolitischen Leitlinien. Die Leitlinien stellen eine Selbstverpflichtung der Bundesregierung dar. Die Bundesverwaltung soll sie bei jeder Neueinführung oder Änderung von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen berücksichtigen.

Die Subventionspolitischen Leitlinien bestimmen:⁴

¹ Beschluss der Bundesregierung am 30. August 2023; Quelle: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2023/08/2023-08-30-subventionsbericht.html>.

² Quelle: 29. Subventionsbericht, Seite 20.

³ Bemerkungen 2023.

⁴ Vgl. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/28-subventionsbericht.html, Seite 16.

- Neue Subventionen werden nur gewährt, wenn sie sich gegenüber sonstigen Maßnahmen als das am besten geeignete, auch unter Kosten-Nutzen-Aspekten effizienteste Instrument darstellen.
- Neue Subventionen werden vorrangig als Finanzhilfen gewährt und sind durch Einsparungen an anderer Stelle zu finanzieren.
- Neue Finanzhilfen werden nur noch befristet und grundsätzlich degressiv ausgestaltet.
- Die Ziele der Finanzhilfen werden in einer Form festgehalten, die eine Erfolgskontrolle ermöglicht.
- Die Subventionspolitik der Bundesregierung orientiert sich an wachstums-, verteilungs-, wettbewerbs- und umweltpolitischen Wirkungen. Im Subventionsbericht der Bundesregierung wird dargelegt, inwiefern die Subventionen nachhaltig sind.
- Alle Subventionen werden grundsätzlich regelmäßig in Bezug auf den Grad der Zielerreichung sowie auf Effizienz und Transparenz evaluiert.
- Auch bei bestehenden und bisher nicht befristeten und/oder nicht degressiv ausgestalteten Finanzhilfen wird eine Befristung und grundsätzlich eine Degression eingeführt.

1.2 Subventionsbegriff

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es keine umfassende, allgemeingültige Definition des Begriffs „Subvention“. Die Subventionsberichte der Bundesregierung legen die Definition des StabG zugrunde.

1.2.1 Stabilitäts- und Wachstumsgesetz

§ 12 Absatz 1 StabG definiert Subventionen als Bundesmittel, die für bestimmte Zwecke an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung gegeben werden, insbesondere Finanzhilfen. Die Formulierung in § 12 StabG stellt auf private Unternehmen und Wirtschaftszweige als unmittelbar oder mittelbar begünstigte Empfängerinnen und Empfänger von Subventionen ab. Zahlungen an andere Empfänger, z. B. Universitäten, juristische Personen des öffentlichen Rechts, wie Länder, Kommunen bzw. Gemeinden sowie an Privatpersonen werden davon nicht erfasst.

1.2.2 Strafgesetzbuch

Gemäß § 264 Absatz 7 Satz 1 Nummer 1 Strafgesetzbuch (StGB) ist eine Subvention eine Leistung aus öffentlichen Mitteln nach Bundes- oder Landesrecht an Betriebe oder Unternehmen. Sie wird wenigstens zum Teil ohne marktmäßige Gegenleistung gewährt und soll der Förderung der Wirtschaft dienen. Förderung der Wirtschaft ist jede Stärkung der Leistungsfähigkeit von Wirtschaftsbetrieben oder Wirtschaftszweigen.⁵

⁵ Schönke/Schröder, Kommentar zum Strafgesetzbuch, 30. Auflage 2019, § 264 Rn. 16 und 17.

1.2.3 Subventionsbegriff im BMEL

Der im Subventionsbericht der Bundesregierung verwendete Begriff der Finanzhilfe ist aus § 12 StabG abgeleitet (vgl. Nummer 9 Subventionsbericht). Das BMEL hat keinen eigenen Subventionsbegriff festgelegt. Entsprechend waren auch Bundesmittel für die GAK, die die Länder privaten Unternehmen gewährten, als Subvention erfasst und im Subventionsbericht aufgeführt. Zuwendungen an Universitäten für Forschungs- und Entwicklungsmaßnahmen sowie an Städte und Gemeinden für GAK-Maßnahmen wurden nicht als Finanzhilfe erfasst.

1.2.4 Bundeshaushaltsordnung

Die BHO verwendet weder den Begriff Subventionen noch Finanzhilfen. Stattdessen definiert sie Zuwendungen als Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (§ 23 BHO). Damit sind Finanzhilfen grundsätzlich Zuwendungen, aber nicht alle Zuwendungen Finanzhilfen. Insbesondere erfüllen Zuwendungen an Privatpersonen, Kommunen oder Universitäten nicht die Kriterien von Finanzhilfen.

1.3 Subventionen im Bereich Ernährung und Landwirtschaft

Das BMEL gewährt viele Fördermaßnahmen. Darunter fallen im Wesentlichen Zuwendungen nach den §§ 23, 44 BHO, die als institutionelle oder als Projektförderung geleistet werden.

In dem 28. Subventionsbericht vom 25. August 2021 waren für den Bereich Ernährung und Landwirtschaft 23 Finanzhilfen sowie 20 unterschiedliche Steuervergünstigungen, z. B. für Agrardiesel, ausgewiesen. Einzelheiten enthalten die Datenblätter des jeweiligen Subventionsberichts (Anlagen 7 für Finanzhilfen und 8 für Steuervergünstigungen). Das Subventionsvolumen umfasst für das Jahr 2023 (Soll) 2 650 Mio., davon 1 581 Mio. Finanzhilfen und 1 069 Mio. Euro Steuervergünstigungen.

Die drei finanzstärksten Finanzhilfen des Jahres 2023 waren

- 759,6 Mio. Euro für die GAK,
- 200 Mio. Euro für klimaangepasstes Waldmanagement und
- 196,2 Mio. Euro für das Investitions- und Zukunftsprogramm Landwirtschaft.

Alle 23 Finanzhilfen des 29. Subventionsberichts sind in der Anlage 1 aufgelistet.

1.4 Umweltschädliche Subventionen

Die Bundesregierung hat sich mehrfach dazu bekannt, umweltschädliche Subventionen abzubauen. So sieht der Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung aus dem Jahr 2016 vor, dass zu einer klimafreundlichen Ausgestaltung des Finanz- und Steuerrahmens der weitere Abbau umweltschädlicher Subventionen gehört. Auch nach dem aktuellen Koalitionsvertrag (Seite 164) möchte die Bundesregierung *überflüssige, unwirksame und umwelt- und klimaschädliche Subventionen abbauen*.

Die Bundesregierung berichtete, dass 67 der 128 Finanzhilfen im Jahr 2021 mit einem veranschlagten Finanzvolumen von insgesamt 16,2 Mrd. Euro einen positiven Bezug zu den in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie verankerten Umwelt- und Klimaschutzzielen aufweisen. Zudem werde sie prüfen, wie sie die stärkere klimapolitische Orientierung der Subventionen in den Berichten besser darstellen kann.⁶ Im Jahr 2023 wiesen 83 der 138 Finanzhilfen mit einem veranschlagten Finanzvolumen von insgesamt 39 Mrd. Euro einen positiven Bezug zu den in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie verankerten Umwelt- und Klimaschutzzielen auf. Ihr Anteil am Gesamtvolumen der Finanzhilfen betrug im Jahr 2023 insgesamt 86,3 %.⁷

Die Anlage 7 des jeweiligen Subventionsberichts enthält seit dem Jahr 2015 den Abschnitt „Nachhaltigkeit einer Maßnahme“. Zur ersten Abstimmung des 29. Subventionsberichts informierte das BMF, Referat I A 3, die Ressorts mit E-Mail vom 27. April 2023 darüber, dass in der Anlage 7 die Datenblätter im Abschnitt „Nachhaltigkeit der Maßnahme“ um die Einschätzung zur Klimaschutzwirkung der Finanzhilfe ergänzt werden. Diese enthalten nun die Eingruppierung in „klimafreundlich“, „klimaneutral“ oder „klimaschädlich“. Einschätzungen zur Emissionswirkung bzw. Emissionsminderungswirkung sind nicht enthalten.

Von den im 29. Subventionsbericht enthaltenen 23 Finanzhilfen im Zuständigkeitsbereich des BMEL gehörten nach dieser Einstufung:

- 14 Finanzhilfen (60,87 %) zur Kategorie: klimafreundliche Maßnahme/Maßnahme trägt zur Einsparung/Reduzierung von Treibhausgasen bei.

Davon waren

- 4 Finanzhilfen (17,39 %) als „klimafreundlich“ (lfd. Nummern 4, 17, 18, 20),
- 3 Finanzhilfen (13,04 %) als „vom Klimaschutz betroffen“ (lfd. Nummern 9, 10, 23) und
- 7 Finanzhilfen (30,43 %) als „Treibhausgas reduzierend/einsparend“ (lfd. Nummern 7, 13, 15, 16, 19, 21, 22)

eingestuft.

⁶ 28. Subventionsbericht, Seite 6.

⁷ 29. Subventionsbericht, Seite 8.

- 7 Finanzhilfen (30,43 %) unterfielen der Kategorie: klimaneutrale Maßnahme/Klimaschutz ist nicht betroffen, weil sie keine Auswirkungen auf Treibhausgase/Klima haben (Ifd. Nummern 1, 2, 3, 6, 8, 11, 12).
- 2 Finanzhilfen (8,70 %) wurden keiner der 3 Kategorien zugeordnet (Ifd. Nummern 5, 14).

Klimaschädliche Eingruppierungen lagen nicht vor.

2 Gegenstand und Verlauf der Prüfung

Wir haben geprüft, ob das BMEL die Subventionspolitischen Leitlinien bei bestehenden und neuen Finanzhilfen beachtete. Steuervergünstigungen waren nicht Gegenstand der Erhebungen. Unsere Feststellungen umfassen den Zeitraum von 2019 bis 2023.

Schwerpunkte waren die Vorgaben zur Befristung, Degression und Gegenfinanzierung von Subventionen. Zudem, ob die Finanzhilfen regelmäßig auf Notwendigkeit, Zweckmäßigkeit, auf ihre Kohärenz mit den finanzpolitischen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Zielsetzungen der Politik der Bundesregierung sowie auf Optimierungspotenziale überprüft wurden.

Erhebungen fanden planmäßig im BMEL statt.

Das BMEL erstellte auf unsere Bitte eine Excel-Übersicht der – bezogen auf die Jahre 2021 bis 2023 – laufenden oder beendeten Finanzhilfen. Darin waren 23 Finanzhilfen aufgelistet.⁸

Im Bezugszeitraum weggefallen war die Dürrehilfe 2018. Dabei handelte es sich um eine befristet gewährte Finanzhilfe für landwirtschaftliche Betriebe, die wegen der Dürre im Jahr 2018 in ihrer Existenz bedroht waren. Zudem entfiel die Förderung von Modell- und Demonstrationsvorhaben bei der Erhaltung und innovativen Nutzung der biologischen Vielfalt.

Neu hinzu kamen im 28. Subventionsbericht 13 Finanzhilfen, darunter die Zuweisungen an die Landwirtschaftliche Rentenbank für das Investitions- und Zukunftsprogramm.

Im 29. Subventionsbericht kamen drei Finanzhilfen neu hinzu:

- Bundesprogramm Ländliche Entwicklung und Regionale Wertschöpfung (BULEplus),
- Bundesprogramm zur Förderung des Umbaus der Tierhaltung sowie
- die Honorierung der Ökosystemleistungen des Walds und für ein klimaangepasstes Waldmanagement, bestehend aus zwei Maßnahmen (eine davon befand sich zum Jahresende 2023 noch in der Planung).

Einzelheiten zu den jeweils neuen Finanzhilfen ergeben sich aus der Anlage 1.

⁸ Quelle: E-Mail des Referats 511 vom 28. Juni 2023.

3 Entwicklung der Finanzhilfen

Rechtsgrundlage und Sachverhalt

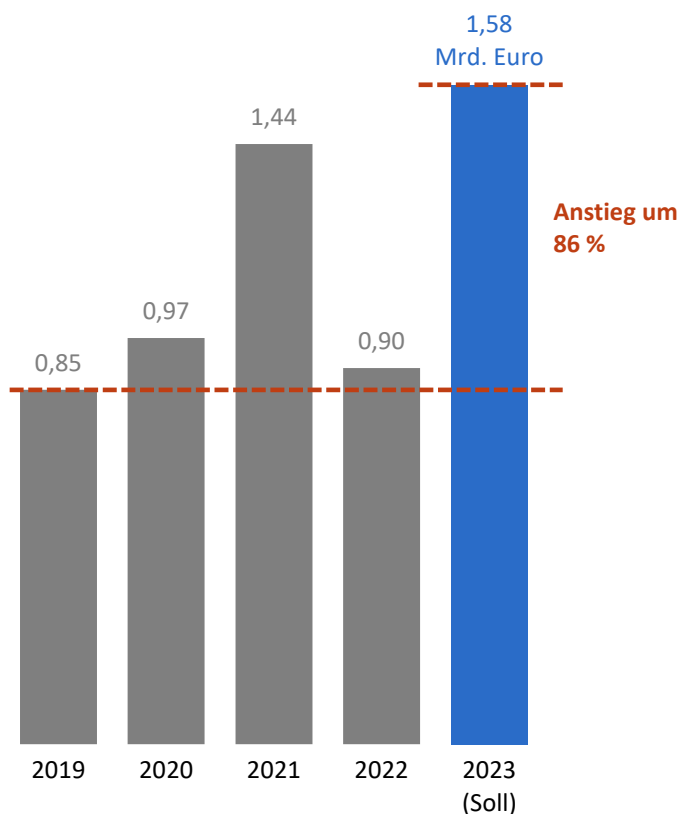
Entsprechend dem 28. und 29. Subventionsbericht stiegen die gewährten bzw. geplanten Finanzhilfen im Zeitraum 2019 bis 2023 um 86 %. Diese Erhöhung resultierte im Wesentlichen aus einer Aufstockung der Mittel für die GAK sowie den Zuweisungen für das Investitions- und Zukunftsprogramm Landwirtschaft.

Die folgende Abbildung 1 weist die Entwicklung der Finanzhilfen für den Bereich Ernährung und Landwirtschaft in Mrd. Euro aus.

Abbildung 1

Steigerung der Finanzhilfen für den Bereich Ernährung und Landwirtschaft

Im Zeitraum 2019 bis 2023 sind die Finanzhilfen um 86 % angestiegen.



Quelle: 28. und 29. Subventionsbericht; Angaben aus Übersicht 1 – Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der auf den Bund entfallenden Steuervergünstigungen.

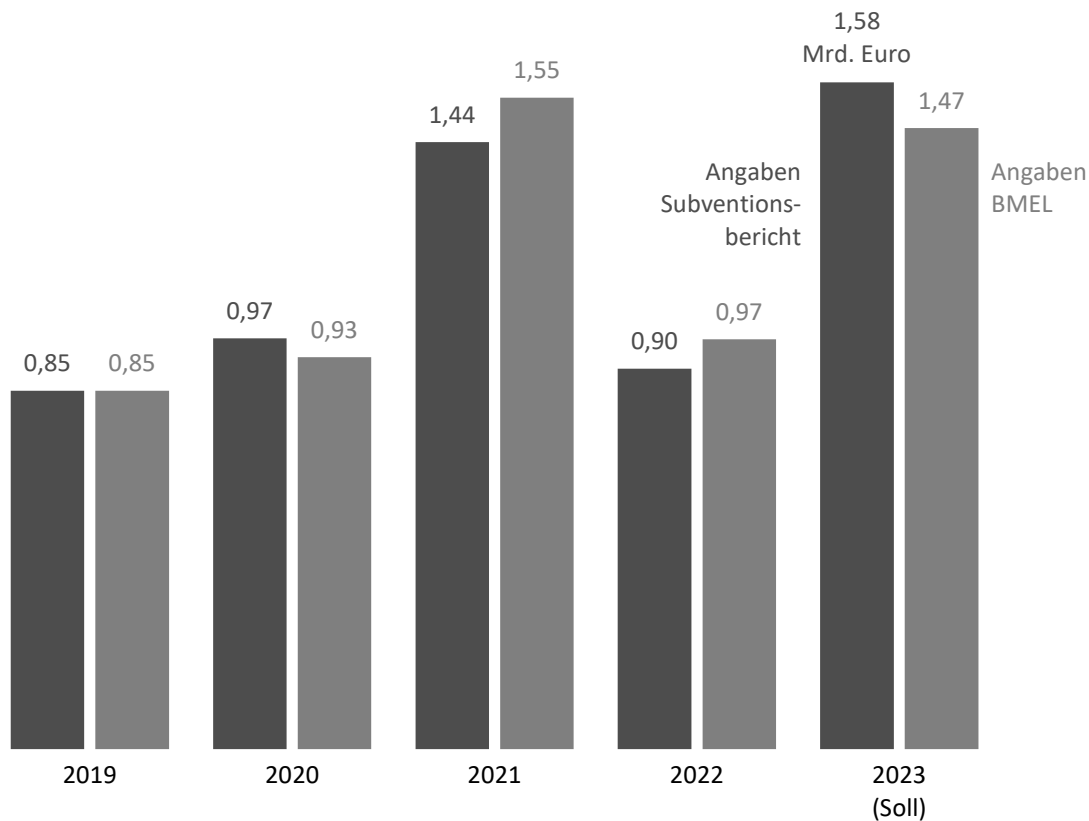
Wir verglichen die Angaben in den Subventionsberichten mit den uns vom BMEL in einer Excel-Übersicht mitgeteilten Daten (vgl. Tz. 2). Danach ergaben sich Abweichungen

gegenüber den Angaben in den Subventionsberichten. Die folgende Abbildung 2 vergleicht die Höhe der Finanzhilfen in den Subventionsdatenblättern (Anlage 7) mit den Angaben des BMEL.

Abbildung 2

Abweichung bei Angaben zur Höhe der Finanzhilfen

Seit dem Jahr 2020 gibt es unterschiedliche Angaben zur Höhe der Finanzhilfen.



Quelle: 28. und 29. Subventionsbericht; Angaben aus Übersicht 1 – Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der auf den Bund entfallenden Steuervergünstigungen; Angaben des BMEL aus der Excel-Übersicht in Relation zu den Fördermaßnahmen des 28. und 29. Subventionsberichts.

Folgend sind die wesentlichen Abweichungen dargestellt.

Jahr 2020

Im Jahr 2020 wies das BMEL für die Fördermaßnahme lfd. Nummer 14 des 28. Subventionsberichts (Erhalt der Wälder) 56 323 491 Euro aus; nach der Angabe im Datenblatt waren es 99,9 Mio. Euro.

Für die Fördermaßnahme lfd. Nummer 13 des 28. Subventionsberichts (Holzwirtschaft) wies das BMEL 521 963 Euro aus; nach dem Datenblatt waren keine Ausgaben angefallen.

Jahr 2021

Im Jahr 2021 wies das BMEL für die Fördermaßnahme lfd. Nummer 13 des 29. Subventionsberichts (Holzwirtschaft) 58 708 884 Euro aus; das Datenblatt benannte 15,5 Mio. Euro.

Für die Fördermaßnahme lfd. Nummer 9 des 29. Subventionsberichts (Waldklimafonds – WKF) wies das BMEL 22 536 173 Euro aus; im Datenblatt waren es 0,6 Mio. Euro.

Jahr 2022

Im Jahr 2022 wies das BMEL für die vorgenannten Maßnahmen des 29. Subventionsberichts aus:

- lfd. Nummer 9: den BMEL-Angaben von 25 831 385 Euro standen im Datenblatt 0,4 Mio. Euro gegenüber,
- lfd. Nummer 13: den BMEL-Angaben von 6 726 395 Euro standen im Datenblatt 2,7 Mio. Euro gegenüber,
- lfd. Nummer 23: den BMEL-Angaben von 1 442 000 Euro standen im Datenblatt 5,1 Mio. Euro gegenüber.

Jahr 2023

Die Ausgaben-Prognose für das Jahr 2023 (Soll) ergab folgende Abweichungen:

Im Falle der Fördermaßnahmen der lfd. Nummern 18 (Umbau Tierhaltung), 19 und 22 (Wirtschaftsdünger) sah das BMEL keine Ausgaben vor; nach den Datenblättern waren Ausgaben von 150,0 bzw. 28,6 bzw. 30,0 Mio. Euro vorgesehen.

Würdigung

Die von dem BMEL uns und dem BMF gemeldeten Daten weichen voneinander ab. Welche der Daten zutreffend sind, bleibt offen. Wenn die jeweils gemeldeten Angaben über das Subventionsvolumen der Finanzhilfen unzutreffend sind, haben diese keine Aussagekraft und keinen Erkenntnisgewinn. Das BMF kann nicht überprüfen, ob Bundesmittel in der zutreffenden Höhe gewährt wurden und ob das Parlament und die Öffentlichkeit falsch informiert wurden.

Wenn kontinuierlich seit dem Jahr 2020 abweichende Daten festgestellt werden, deutet dies auf einen Verfahrensfehler hin.

Empfehlung

Wir haben vom BMEL erwartet, dass es die Unstimmigkeiten aufklärt, unzutreffende Angaben korrigiert und künftig eine ordnungsgemäße Meldung sicherstellt.

Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat die Unstimmigkeiten geklärt und zugesichert, die Korrekturen der Angaben im 30. Subventionsbericht vorzunehmen.

Abschließende Würdigung

Wir begrüßen, dass die festgestellten Unstimmigkeiten im nächsten Subventionsbericht korrigiert werden sollen.

Wir erachten es für unverzichtbar, dass die gemeldeten Daten einheitlich und korrekt ermittelt werden und verlässlich sind. Der Subventionsbericht dient dem Parlament als wichtige Übersicht über die derzeit bestehenden Finanzhilfen. Gerade in Zeiten knapper Haushaltsmittel kommt dem Subventionsbericht deshalb eine wichtige Bedeutung zu, um darauf basierend zu bewerten, welche Finanzhilfen weiterhin notwendig sind und welche abgeschafft werden können.

4 Beachtung der Leitlinien

Der 28. und der 29. Subventionsbericht wiesen für das BMEL die drei Finanzhilfen,

- Zuschüsse zur landwirtschaftlichen Unfallversicherung,
- Zuschüsse zur Gewährung einer Rente an Kleinlandwirte bei Landabgaben (Landabgabenrente) sowie
- Zuschüsse zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit

aus.

Dabei handelt es sich um Zahlungen, die aufgrund gesetzlicher Regelungen zugunsten der landwirtschaftlichen Sozialversicherung gewährt werden. Diese stellen keine Subventionen im „klassischen Sinn“ dar, die vom BMEL befristet oder degressiv ausgestaltet werden können. Die nachfolgenden Feststellungen dieser Tz. beziehen sich daher ausschließlich auf die übrigen 20 Finanzhilfen.

4.1 Befristung

Rechtsgrundlage und Sachverhalt

Die Subventionspolitischen Leitlinien⁹ bestimmen: „Neue Finanzhilfen werden nur noch befristet und grundsätzlich degressiv ausgestaltet. (...) Auch bei bestehenden und bisher nicht befristeten und/oder nicht degressiv ausgestalteten Finanzhilfen wird eine Befristung und grundsätzlich eine Degression eingeführt.“

Der 28. Subventionsbericht führte unter der Tz. 23 ergänzend aus, dass „durch eine Befristung der Subventionen Fehlentwicklungen gemindert oder verhindert werden können. Die Befristung schaffe die Grundlage, um Finanzhilfen regelmäßig auf deren Wirksamkeit zu überprüfen und setze den Anlass, sie ggf. abzuschaffen bzw. neu auszurichten. Zwar beruhen einzelne Aufgaben dem Grunde nach auf gesetzlichen oder sogar grundgesetzlichen Regelungen, die durch Beschluss der Bundesregierung weder befristet werden können noch sollen. Allerdings lägen diesen Aufgaben regelmäßig befristete Rahmenpläne oder Verwaltungsvereinbarungen zugrunde. Diese gäben den Anlass und die Möglichkeit, regelmäßig die Aufgabenerfüllung zu überprüfen.“

Überdies sind nach den vom BMF erlassenen Verwaltungsvorschriften (VV) und insbesondere nach der ergänzten VV Nummer 15.7 zu § 44 BHO bei der Erarbeitung von Förderrichtlinien die „Grundsätze für Förderrichtlinien für Zuwendungen zu Projektförderungen“ zu beachten. Danach sind Förderrichtlinien grundsätzlich zu befristen.

Der 28. Subventionsbericht listete für den Bereich Ernährung und Landwirtschaft 20 Finanzhilfen auf, bei denen eine Befristung grundsätzlich möglich war.

Wir untersuchten, ob und wie das BMEL die Vorgaben zur Befristung beachtete. Dazu werteten wir die Datenblätter des Subventionsberichts, die Angaben des BMEL zu seinen Fördermaßnahmen sowie die maßgeblichen Förderrichtlinien aus.

Die folgende Tabelle weist die Angaben zur Befristung entsprechend den Datenblättern zum 28. Subventionsbericht der 20 Finanzhilfen aus.

⁹ 20. Subventionsbericht, Bundestagsdrucksache 16/1020 vom 22. März 2006; Seite 10, Nummer 11.

Tabelle 1

Angaben zur Befristung bei den 20 Finanzhilfen des 28. Subventionsberichts

Lfd. Nr.	Finanzhilfe bestehend (Beginn vor dem Jahr 2015)/ neu (Beginn ab dem Jahr 2015) ^a	Finanzhilfen des 28. Subventionsberichts	Angabe im Datenblatt zur Befristung
4	bestehend	Zuschüsse zur Förderung des ökologischen Landbaus und anderer Formen der nachhaltigen Landwirtschaft (BÖLN)	Nein
5	bestehend	Strukturmaßnahmen für die Seefischerei – einschließlich Vorläuferrichtlinie –	Nicht möglich. Notwendige Kofinanzierung im Rahmen der Europäischen Fischereipolitik.
6	bestehend	Maßnahmen zur Anpassung und der Entwicklung der Fischereiflotte – einschließlich Vorläuferrichtlinie –	Eine Befristung ist wegen der notwendigen Kofinanzierung von Fördermaßnahmen ... nicht möglich.
7	bestehend	GAK	Die Förderung wird in jährlichen Rahmenplänen konkretisiert.
8	bestehend	WKF – einschließlich Vorläuferprogramm –	31.12.2022
9	neu	Energieberatung für landwirtschaftliche Unternehmen (Nationaler Aktionsplan Energieeffizienz NAPE) sowie Förderung der Energieeffizienz in der Landwirtschaft und im Gartenbau	nein
10	neu	Unterstützungsmaßnahmen für durch die Dürre geschädigte landwirtschaftliche Betriebe	Auszahlung Restbeträge bis 31. Dezember 2019
11	neu	Investitionsförderung für den Stallumbau zur Gewährleistung des Tierwohls	31.12.2021
12	neu	Investitionsprogramm Wald	31.12.2021
13	neu	Förderung von Investitionen in der Holzwirtschaft	31.12.2021
14	neu	Beitrag zum Erhalt und zur nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder	31.12.2021
15	neu	Förderung des klimafreundlichen Bauens mit Holz	31.12.2021

Lfd. Nr.	Finanzhilfe bestehend (Beginn vor dem Jahr 2015)/ neu (Beginn ab dem Jahr 2015) ^a	Finanzhilfen des 28. Subventionsberichts	Angabe im Datenblatt zur Befristung
16	neu	Zuweisungen an die Landwirtschaftliche Rentenbank für das Investitions- und Zukunftsprogramm Landwirtschaft	31.12.2024
17	neu	Förderung von Modell- und Demonstrationsvorhaben bei der Erhaltung und innovativen, nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt	ab dem Jahr 2015 bis 30.06.2021 bzw. 31.12.2024
18	neu	Förderung der bilateralen Forschungskooperation und des Wissensaustausches für internationale nachhaltige Waldbewirtschaftung	31.12.2025
19	neu	Zuschüsse zur Förderung von Maßnahmen zur energetischen Nutzung von Wirtschaftsdünger	nein
20	neu	Zuschüsse zur Förderung von Maßnahmen zum Humusaufbau	nein
21	neu	Zuschüsse zur Förderung von Maßnahmen zum Schutz von Moorböden und zur Verringerung der Torfverwendung	nein
22	neu	Zuschüsse für Investitionen von Maßnahmen zur energetischen Nutzung von Wirtschaftsdüngern	nein
23	neu	Zuschüsse für Investitionen zur Förderung von Maßnahmen zum Schutz von Moorböden und zur Verringerung der Torfverwendung	nein

Erläuterung: ^a Definition gemäß den Subventionspolitischen Leitlinien.

Quelle: Angaben aus den Datenblättern (Anlage 7) des 28. Subventionsberichts zur Befristung. Angaben zum Inkrafttreten der zugrunde liegenden Förderrichtlinien.

Ausweislich der Datenblätter des 28. Subventionsberichts waren von den 20 Fördermaßnahmen (lfd. Nummern 4 bis 23)

- 11 Finanzhilfen befristet. In den Datenblättern zu den Finanzhilfen ist im entsprechenden Datenfeld entweder 1 konkretes Laufzeitende (in 9 Fällen, lfd. Nummern 8, 11 bis 18), ein Jahr „2019“ (konkret: Auszahlung Restbeträge bis spätestens 31. Dezember 2019 geplant) (lfd. Nummer 10) oder „in jährlichen Rahmenplänen konkretisiert“¹⁰ (lfd. Nummer 7) angegeben sowie
- 9 Finanzhilfen unbefristet. In 7 Fällen (lfd. Nummern 4, 9, 19 bis 23) lautete die Angabe „nein“, in 2 Fällen „nicht möglich“ (lfd. Nummern 5 und 6).
- 15 Finanzhilfen neu, d. h. ab dem Jahr 2015 aufgelegt. Davon waren 6 unbefristet.

In den „nein“-Fällen war jeweils keine weitere Begründung aktenkundig, weshalb (weiterhin) von einer Befristung abgesehen wurde.

¹⁰ In der Anlage 1 zum 28. Subventionsbericht lautet die Angabe „befristet durch jährlichen Rahmenplan“.

Daneben wurden als befristet ausgewiesene Finanzhilfen mehrfach verlängert. Diese betrafen

- die GAK (Nummer 7). Das zuständige Referat gab an, dass das GAK-Gesetz zum 1. Januar 1970 in Kraft getreten und unbefristet sei. Die Förderung werde in jährlichen Rahmenplänen konkretisiert. Der vom Bund und den Ländern jährlich aufzustellende GAK-Rahmenplan (Rahmenplan) beinhaltete die Förderungsgrundsätze für zuletzt 65 Fördermaßnahmen. Teilweise bestehen GAK-Einzelmaßnahmen wie die Förderung der „Ökologischen Anbauverfahren“ seit mehr als 30 Jahren.
- den WKF (Nummer 8). Der WKF wurde im Juni 2013 eingerichtet. Mit dem Inkrafttreten der Förderrichtlinie WKF vom 24. März 2017 trat die gleichnamige Förderrichtlinie vom 3. Dezember 2015 außer Kraft. Die Laufzeit dieser Richtlinie war zunächst bis zum 30. Juni 2021 vorgesehen und später bis zum 31. Dezember 2022 verlängert. Aktuell soll der WKF mindestens bis zum 30. Juni 2027 bestehen.
- die Modell- und Demonstrationsvorhaben bei der Biologischen Vielfalt (Nummer 17). Das zuständige Referat gab an, die Richtlinie sei im Jahr 2005 in Kraft getreten. Danach sei diese stetig verlängert worden. Der Beginn der aktuellen Finanzhilfe sei der 2. November 2020.

Letztlich ergab der Abgleich der Datenblätter des Subventionsberichts mit den Angaben in der BMEL-Übersicht Abweichungen. Die Finanzhilfe BÖLN (Nummer 4) war im Datenblatt als nicht befristet ausgewiesen, die Übersicht des BMEL wies diese als „sonstige befristete Finanzhilfe“ aus. Bei den Strukturmaßnahmen für die Seefischerei (Nummer 5) war im Datenblatt eine Befristung als nicht möglich ausgewiesen, die Übersicht des BMEL wies diese als „sonstige befristete Finanzhilfe“ aus. Die Energieberatung für landwirtschaftliche Unternehmen (Nummer 9) war im Datenblatt als nicht befristet ausgewiesen, die Übersicht des BMEL wies diese als „sonstige befristete Finanzhilfe“ aus. Gleiches gilt für die Maßnahmen zum Humusaufbau (Nummer 20) und für die Maßnahmen zum Schutz von Moorböden (Nummer 21).

Würdigung

Die Befristung von Subventionen ist ein geeignetes Mittel, um zu erreichen, dass die Verwaltung in regelmäßigen Abständen den bisherigen Erfolg sowie die Notwendigkeit einer Fortsetzung der Finanzhilfe überprüft. Zudem bewirkt die Befristung, dass der Gesetzgeber regelmäßig mit politischer Mehrheit über die weitere Bereitstellung von Mitteln für eine bestehende Subvention entscheidet.

Das BMEL hat den Vorgaben der zeitlichen Befristung in nahezu der Hälfte der gewährten Finanzhilfen nicht entsprochen.

Es hat entgegen der Vorgabe der Subventionspolitischen Leitlinien neue Finanzhilfen nicht durchgängig befristet. 40 % bzw. sechs dieser Finanzhilfen hatten keine Befristung.

Auch bei den als befristet ausgewiesenen Subventionen hat das BMEL den Vorgaben nur formal entsprochen. So hat es zwar Förderrichtlinien befristet und damit die VV Nummer 15.7 zu § 44 BHO eingehalten. Tatsächlich hat das BMEL mit der mehrfachen Verlängerung von Förderrichtlinien Finanzhilfen unbefristet gewährt und damit die Vorgaben zur Befristung der Finanzhilfen umgangen. So gewährt es scheinbar befristete Finanzhilfen zum Teil seit mehr als 30 Jahren (GAK) bzw. 10 Jahren (WKF). Zwar sind Laufzeitenverlängerungen möglich, wenn zuvor eine Erfolgskontrolle die Notwendigkeit einer Fortsetzung belegte. Das war bei den vorgenannten Förderprogrammen aber regelmäßig nicht der Fall.

Im Falle von Fördermaßnahmen nach der GAK suggeriert die Ausführung im Datenblatt zur Befristung „Finanzhilfen mit einer jährlichen Befristung“, dass jährlich über den Fortbestand einer Subvention entschieden wird. Tatsächlich bewirkt die jährliche Prüfung des Rahmenplans gemäß § 4 Absatz 2 GAK-Gesetz keine Befristung. Zum Teil wird die jährliche Prüfung genutzt, um Befristungen zu verlängern oder Maßnahmen zu entfristen. Soweit Befristungen von Fördermaßnahmen im Rahmenplan vorgesehen sind, wurden diese bei deren Einführung bestimmt. Die GAK-Fördermaßnahmen haben regelmäßig den Charakter einer Dauersubvention. Entsprechend sind die GAK-Maßnahmen tatsächlich den unbefristeten Finanzhilfen zuzuordnen.

Überdies waren die Angaben des BMEL in den Datenblättern des Subventionsberichts und zu den Fördermaßnahmen in der Excel-Tabelle teilweise unzutreffend. So wurde dieselbe Finanzhilfe einmal als befristet und einmal als unbefristet ausgewiesen. Allein dies geschah in fünf Fällen.

Empfehlung

Wir haben vom BMEL erwartet, dass es

- neue Finanzhilfen befristet,
- auch bestehende und bisher nicht befristete Finanzhilfen befristet. Abweichungen sollte es aktenkundig und detailliert auf der Grundlage einer Erfolgskontrolle begründen.
- dafür Sorge trägt, dass seine Angaben zur Befristung von Fördermaßnahmen zutreffend und konform im Sinne der Subventionspolitischen Leitlinien gemacht werden.

Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat zugesagt, dass es künftig neue Finanzhilfen befristen wird. Zusätzlich würde ein Fachreferat die Einhaltung der Subventionspolitischen Leitlinien zentral überwachen und Konsequenzen aufzeigen, falls die Regeln nicht eingehalten würden. Gleichzeitig hat es dargestellt, dass es auch künftig Gründe für nicht befristete Maßnahmen gäbe. Daher ließen sich Abweichungen nicht vollkommen ausschließen.

Abschließende Würdigung

Die Ankündigung, die Einhaltung der Subventionspolitischen Leitlinien zentral durch ein Fachreferat überwachen zu lassen und Abweichungen zu sanktionieren, begrüßen wir. Wir halten jedoch daran fest, dass laut den Subventionspolitischen Leitlinien alle neuen Finanzhilfen ohne Ausnahme verpflichtend zu befristen sind.

Das BMEL hat sich nicht zu unserer Forderung geäußert, dass auch bereits bestehende und bisher nicht befristete Finanzhilfen zu befristen sind. Für ein Abweichen von der verpflichtenden Befristung halten wir neben einer aktenkundigen und detaillierten Begründung eine durchgeführte Erfolgskontrolle für unverzichtbar. Nur so kann die Wirksamkeit der Finanzhilfe auch belegt und deren Beibehaltung gerechtfertigt werden.

4.2 Degression

Rechtsgrundlage und Sachverhalt

Die Subventionspolitischen Leitlinien bestimmen, dass neue Finanzhilfen grundsätzlich nur noch degressiv ausgestaltet werden, um dem „Gewöhnungseffekt“ bei den Empfängerinnen und Empfängern entgegenzuwirken. Auch bei bestehenden, bisher nicht degressiv ausgestalteten Finanzhilfen soll eine Degression eingeführt werden. Gemäß dem Subventionsbericht kann die Degression bei einer Finanzhilfe in zwei unterschiedlichen Ausprägungen umgesetzt werden:¹¹

- die Unterstützung des einzelnen Finanzhilfeempfängers nimmt im Zeitablauf absolut ab oder/und
- das finanzielle Volumen der gesamten Finanzhilfe nimmt über den Zeitablauf ab.
- Nimmt eine Förderung mit zunehmender Unternehmensgröße im Verhältnis relativ ab, ist dies keine Degression im Sinne des Subventionsberichts.

Wir untersuchten, ob und wie das BMEL die mit einer Subventionsgewährung einhergehende Verpflichtung zu einer degressiven Ausgestaltung beachtete. Von den im 28. Subventionsbericht aufgeführten 20 Finanzhilfen war keine als degressiv ausgewiesen.

Das Fehlen einer degressiven Ausgestaltung wurde wie folgt begründet:¹²

- einmaliger Zuschuss bzw. einmalige investive Maßnahme je Finanzhilfeempfänger;
- eine Degression würde die Erreichung des eigentlichen Förderzwecks gefährden;

¹¹ 28. Subventionsbericht des Bundes 2019 bis 2022, Seite 52, 6.2 Degression, Tz. 154.

¹² Per E-Mail vom 21. Juli 2023 dem Bundesrechnungshof zugeleitet, Anlage „Umsetzung der Degression und Stand Evaluierung für die BMEL-Finanzhilfen.pdf“.

- durch längerfristige und komplexe Ausgestaltung der Finanzhilfe sei keine Degression möglich;
- durch kurze Laufzeit sei keine Degression möglich oder
- Gewöhnungseffekte ließen sich aus der Maßnahme nicht ableiten.

Wir befragten das BMEL, wie es die Vorgabe der Degression umsetzt. Das BMEL führte aus, dass das jeweils zuständige Fachreferat die degressive Ausgestaltung der Finanzhilfen prüfte, um den Gewöhnungseffekt auszuschließen.¹³ Laut dem BMEL könne eine fehlende Degression

- fachlich begründet sein, falls eine Anpassungslast abgemildert werden solle bzw. bei Konjunktur- und Krisenbewältigungspaketen,¹⁴
- förder technisch und/oder politisch begründet sein,¹⁵
- vorliegen, da einzelne Finanzhilfen auf gesetzlichen bzw. grundgesetzlichen Regelungen basierten, die durch Beschluss der Bundesregierung weder befristet werden könnten noch sollten,¹⁶
- bei befristeten Finanzhilfen in der Auslaufphase außerdem oft degressiv wirken.¹⁷

Viele der vom BMEL angegebenen Argumente für ein Fehlen der degressiven Ausgestaltung konnten vergleichbar dem 28. Subventionsbericht entnommen werden.¹⁸ Zudem wurde vom BMEL angegeben, dass die Subventionspolitischen Leitlinien teilweise nicht eingehalten werden könnten, da politische Entscheidungen bereits im Vorfeld die Gestaltungsfreiheit des Fachreferats einschränken würden.¹⁹ In diesen Fällen seien Abweichungen von den Leitlinien begründet.²⁰

Auf die Frage, welche Folgen es hätte, falls die Leitlinien nicht oder nur teilweise durch die Fachreferate eingehalten würden, antwortete das BMEL, dass die Referate in eigener Verantwortung die Leitlinien bestmöglich umsetzen würden.²¹ Die Gründe für eine standardmäßige Abweichung von der degressiven Ausgestaltung wurden vom jeweiligen Fachreferat zum Zeitpunkt der Entscheidung gegen eine Degression in keinem Fall dokumentiert.²² Das BMEL legte keine Konsequenzen fest, die bei der Nichteinhaltung der Leitlinien folgen würden. Es machte den Fachreferaten auch keine Vorgaben, in welchen begründeten Ausnah-

¹³ Per E-Mail vom 21. Juli 2023 dem Bundesrechnungshof zugeleitet, „BMEL-BRH-BMEL-AW ergänzende Fragen.pdf“, 2.2.2 Umsetzung von Degression.

¹⁴ Vgl. Fußnote 12.

¹⁵ Per E-Mail vom 21. Juli 2023 dem Bundesrechnungshof zugeleitet, „BMEL-BRH-BMEL-AW ergänzende Fragen.pdf“, Antwort zur Frage 2.2.

¹⁶ Vgl. Fußnote 12.

¹⁷ Vgl. Fußnote 12.

¹⁸ Vgl. Fußnote 10.

¹⁹ Per E-Mail vom 21. Juli 2023 dem Bundesrechnungshof zugeleitet, „BMEL-BRH-BMEL-AW ergänzende Fragen.pdf“, Antwort zur Frage 2.1.

²⁰ Vgl. Fußnote 18.

²¹ Vgl. Fußnote 14.

²² Per E-Mail vom 5. September 2023 dem Bundesrechnungshof zugeleitet, „511-BRH-Antwort auf weitere Fragen (24. August 2023).pdf“, Antwort zur Frage 3.

mefällen die Referate vom Grundsatz der Degression abweichen durften und welche Dokumentationspflichten mit der Entscheidung zu erfüllen waren.

Würdigung

Bei den Subventionspolitischen Leitlinien handelt es sich um eine Selbstbindung der Bundesregierung, die die Transparenz erhöhen, der Rechtfertigung dienen und Steuerungsmöglichkeiten bieten soll und in jedem Fall zu berücksichtigen ist. Entsprechend ist eine Überprüfung auf eine degressive Ausgestaltung sowohl bei bestehenden als auch bei neuen Finanzhilfen vorgesehen. Das BMEL hat die von den Subventionspolitischen Leitlinien geforderte degressive Ausgestaltung nicht beachtet.

Nach der Argumentation des BMEL begründen sowohl eine kurze als auch eine langfristige Laufzeit einer Finanzhilfe das Absehen von der Degression. Gemäß dieser Argumentation stellt im BMEL eine nicht-degressive Ausgestaltung der Finanzhilfe die Regel und nicht, wie von der Bundesregierung gefordert, eine begründete Ausnahme dar.

Die Verfahrensweise, Finanzhilfen nicht degressiv an Unternehmen auszukehren, ist nicht im Interesse des Bundes. Empfängerinnen und Empfänger von Finanzhilfen sollen langfristig dazu motiviert werden, den durch die Fördermittel erreichten Zustand ohne Bundesmittel aufrechtzuerhalten und ein wirtschaftliches Eigeninteresse daran sicherzustellen. Die durch eine degressive Förderung freiwerdenden Mittel können neuen Finanzhilfeempfängern zugutekommen, sodass insgesamt mehr Akteuren eine finanzielle Unterstützung gewährt werden kann. Alternativ kann die Einsparung zur Finanzierung von neuen Finanzhilfen genutzt werden.

Empfehlung

Wir haben vom BMEL erwartet, dass es

- alle bestehenden und künftig neuen Finanzhilfen daraufhin prüft, ob eine degressive Ausgestaltung möglich ist,
- klar regelt, in welchen Fällen eine Ausnahme von der degressiven Ausgestaltung zulässig sein soll und
- die in Ausnahmefällen getroffene Entscheidung gegen eine degressive Ausgestaltung begründet und dokumentiert.

Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat eine klare Regelung abgelehnt, wann eine begründete Ausnahme von der degressiven Ausgestaltung zulässig sein soll. Es hat die Ansicht vertreten, dass dies nicht machbar und zielführend sei. Stattdessen sollten mögliche Abweichungen individuell geprüft und

begründet werden. Ab sofort werde ein Fachreferat zentral die Einhaltung der Subventionspolitischen Leitlinien überwachen.

Das BMEL habe bereits mit der Überprüfung der bestehenden Finanzhilfen auf eine künftige degressive Ausgestaltung begonnen. Für drei weitere und Teile einer vierten Maßnahme sei die Prüfung auf Degression abgeschlossen. Als Ergebnis würde in drei der Fälle die Abweichung von der Regel aktenkundig dokumentiert, die vierte Maßnahme sei in der mittelfristigen Finanzplanung degressiv ausgestaltet. Bei drei weiteren Maßnahmen stehe die Überprüfung noch aus. Des Weiteren beabsichtige es, vor der Prüfung auf Degression fünf Maßnahmen aus dem 28. Subventionsbericht daraufhin zu überprüfen, ob es sich bei diesen tatsächlich um Finanzhilfen gemäß § 12 StabG handle. Bei den übrigen acht Maßnahmen sei eine Überprüfung nicht mehr erforderlich, da die Maßnahmen bereits ausgelaufen seien oder ausliefen.

Die GAK-Maßnahmen gemäß Artikel 91a Absatz 1 Nummer 2 Grundgesetz wertete das BMEL entgegen vergangenen Subventionsberichten nicht mehr als Finanzhilfe im Sinne des Subventionsberichts. Dabei verwies es darauf, dass Finanzhilfen im Sinne des Subventionsberichts von dem in Artikel 104b Absatz 1 Grundgesetz verwendeten gleich lautenden Begriff zu unterscheiden seien. Bei diesen Finanzhilfen handle es sich um gesetzlich zu regelnde Leistungen des Bundes für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden.²³ Korrespondierend zu Artikel 104b Absatz 1 Grundgesetz handle es sich laut BMEL auch bei den GAK-Maßnahmen um gesetzlich zu regelnde Leistungen des Bundes für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden. Dementsprechend seien auch die GAK-Maßnahmen, genau wie die Finanzhilfen gemäß Artikel 104b Absatz 1 Grundgesetz, nicht im Subventionsbericht zu nennen und würden nicht den Subventionspolitischen Leitlinien unterliegen.

Abschließende Würdigung

Wir halten daran fest, dass das BMEL klar definieren sollte, in welchen begründeten Ausnahmefällen ein Abweichen vom Regelfall erlaubt ist. Auch ein Fachreferat, das die Einhaltung der Subventionspolitischen Leitlinien künftig zentral überwachen soll, braucht Kriterien, die im Einzelfall bei der Entscheidungsfindung unterstützen.

Wir begrüßen, dass das BMEL nach eigenen Angaben mit der Überprüfung der bestehenden Finanzhilfen auf eine degressive Ausgestaltung begonnen hat und Abweichungen aktenkundig dokumentiert. Wir erwarten, dass auch bei künftigen neuen Finanzhilfen in gleicher Weise verfahren wird. Allerdings legt das bisherige Ergebnis der Überprüfung, dass drei von vier Maßnahmen auch in Zukunft nicht degressiv ausgestaltet sein werden, die Vermutung

²³ Bericht des Bundesrechnungshofes an das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie nach § 88 Absatz 2 BHO über die Prüfung „Beachtung von Vorgaben zur Befristung und Degression in den Subventionspolitischen Leitlinien durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie bei seinen Förderprogrammen“, Gz.: III 1 - 2017 - 0653.

nahe, dass auch künftig die Ausnahme die Regel bleiben wird. Dies würde eine weitere Missachtung der Subventionspolitischen Leitlinien bedeuten.

Der Argumentation des BMEL, dass es sich bei Zahlungen an Unternehmen, die im Rahmen von GAK-Maßnahmen gemäß Artikel 91a Absatz 1 Nummer 2 Grundgesetz geleistet werden, nicht um Finanzhilfen im Sinne des Subventionsberichts handelt, können wir nicht folgen. Die GAK umfasst 65 Einzelmaßnahmen, von denen rund zwei Drittel an private Unternehmen und Wirtschaftszweige, die übrigen an Kommunen und Private (z. B. Waldbesitzer) geleistet werden. In den Subventionsberichten waren bislang nur die Zahlungen an private Unternehmen und Wirtschaftszweige aufgeführt. Zuletzt betrugen diese rund 760 Mio. Euro und umfassten damit rund 50 % der vom BMEL insgesamt gewährten Finanzhilfen.

Artikel 104b Absatz 1 Grundgesetz regelt Zahlungen an Länder und Gemeinden. Diese Zahlungen unterfallen weder nach Artikel 104b Absatz 1 Grundgesetz noch nach Artikel 91a Absatz 1 Nummer 2 Grundgesetz – als *Lex specialis* – dem Subventionsbegriff der Bundesregierung und dem BMEL (Tzn. 1.2.3). Insofern ist der Verweis auf Artikel 104b Absatz 1 Grundgesetz nicht einschlägig. Überdies ist offen, ob das BMEL seine neuartige Bewertung zu GAK-Finanzhilfen mit dem BMF abgestimmt hat.

Die Empfehlung, sämtliche bestehenden Finanzhilfen auf eine degressive Ausgestaltung zu überprüfen, sollte nicht zum Anlass genommen werden, die Klassifizierung der bestehenden Förderungen als Finanzhilfe infrage zu stellen. Wir gehen davon aus, dass die bestehenden Finanzhilfen mit der Aufnahme in den Subventionsbericht sorgsam auf ihre Eigenschaft als Finanzhilfe überprüft wurden. Mit jeder Subvention, die unter einer fragwürdigen Begründung aus künftigen Subventionsberichten entfernt wird, sinkt der Informationsgehalt des Berichtes an sich, da die zur Verfügung gestellten Informationen nicht mehr vollständig wären. Wir erwarten, dass die GAK-Finanzhilfen an private Unternehmen und Wirtschaftszweige weiterhin im Subventionsbericht der Bundesregierung ausgewiesen werden.

Wir schließen die Erörterung ab. Sollte das BMEL daran festhalten, künftig die GAK-Subventionen nicht mehr im Subventionsbericht der Bundesregierung auszuweisen, bitten wir dazu um eine mit dem BMF abgestimmte Stellungnahme.

4.3 Zieldefinition und Erfolgskontrolle

Rechtsgrundlage und Sachverhalt

Laut den Subventionspolitischen Leitlinien soll eine Definition von Zielen eine Erfolgskontrolle ermöglichen. Der 28. Subventionsbericht führt dazu aus, dass alle Subventionen grundsätzlich regelmäßig in Bezug auf den Grad der Zielerreichung sowie auf Effizienz und Transparenz evaluiert werden.

Die Pflicht zur Definition von messbaren Zielen bestimmt auch § 7 Absatz 2 Satz 1 BHO, i. V. m. der VV Nummer 2.1 ff. zu § 7 BHO. Danach ist eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ein Instrument zur Umsetzung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und der Erfolgskontrolle. Die Erfolgskontrolle dient dazu, während der Durchführung (begleitende Erfolgskontrolle) und nach Abschluss (abschließende Erfolgskontrolle) einer Maßnahme, ausgehend von der Planung, festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war und ob die Maßnahme wirtschaftlich war.

Wir baten das BMEL darum, uns für jede der 20 Finanzhilfen Informationen über

- a) die Zielsetzung der Maßnahme zur Verfügung zu stellen und
- b) anzugeben, ob eine Erfolgskontrolle durchgeführt wurde.

Zu a)

16 der 20 Finanzhilfen im 28. Subventionsbericht enthielten keine oder nicht messbare Ziele. Beispielsweise enthielten Finanzhilfen das Ziel

- einer „nachhaltig positive(n) Nachfrageentwicklung“²⁴ oder
- eines „Beitrag(s) zum Erhalt der Wälder und der gesellschaftlichen unverzichtbaren Waldfunktionen“²⁵.

Ein weiteres Beispiel ist die Förderrichtlinie zur Beratung landwirtschaftlicher Unternehmen zur Umstellung auf die ökologische Produktionsweise bzw. deren Beibehaltung nach einer Übernahme durch eine neue Betriebsführung ²⁶: „Zusammenfassend soll die Richtlinie insbesondere der Umsetzung folgender Ziele dienen:

- a) Sie soll eine Entscheidungsgrundlage zur Umstellung auf die ökologische Produktionsweise geben.
- b) Sie soll eine Entscheidungsgrundlage liefern, um bei der ökologischen Produktionsweise zu bleiben.“

Teilweise fand das Wort „Ziel“ keinen Eingang in die Förderungsgrundsätze. Beispielsweise bestimmte die Richtlinie Investitionsförderung Landwirtschaft: „Der Zweck dieser Förderrichtlinie ist die Unterstützung der Landwirtschaft und des Gartenbaus bei Investitionen zur

²⁴ Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen zur Information von Verbraucherinnen und Verbrauchern über den ökologischen Landbau und dessen Erzeugnisse sowie zur Förderung damit verbundener Absatzförderungsmaßnahmen (BÖLN), Tz. 1, BAnz AT 4. November 2015.

²⁵ Richtlinie zum Erhalt und zur nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder, Tz. 1, BAnz AT 20. November 2020 B3.

²⁶ Richtlinie über die Förderung der Beratung landwirtschaftlicher Unternehmen und Aquakulturunternehmen vor und während einer Umstellung auf die ökologische Produktionsweise sowie bei der Übernahme von ökologisch wirtschaftenden Unternehmen im Rahmen des Bundesprogramms Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft (BÖLN), BAnz AT 14. August 2019, Tz. 1.1.4 (3).

Anpassung an besonders umwelt- und klimaschonende Bewirtschaftungsweisen. (...) Die Absicht ist, umwelt- und ressourcenschonende Technik in die Fläche zu bekommen, um eine größtmögliche positive Wirkung auf die oben genannten Umweltziele bei gleichzeitiger Effizienzsteigerung im jeweiligen Unternehmen zu erreichen. Diese Förderrichtlinie soll demnach die Landwirtschaft in den anstehenden Transformationsprozessen unterstützen.“²⁷

Zu b)

Die Frage, ob bei den 20 Finanzhilfen eine Erfolgskontrolle durchgeführt worden sei, bejahte das BMEL für drei Finanzhilfen. Dabei verwies es jeweils auf externe Evaluierungen, die in den Jahren 2004, 2018 (hier lag zusätzlich eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus dem Jahr 2023 vor) und 2022 durchgeführt worden seien.

In 17 Fällen ist keine Erfolgskontrolle durchgeführt worden. Gründe dafür waren unter anderem:

- kurzfristiger, einmaliger Charakter der Finanzhilfe,
- eine Erfolgskontrolle sei nur auf der Projektebene durchgeführt worden und in den Vermerken zum Verwendungsnachweis dokumentiert,
- die Erfolgskontrolle sei zu aufwendig, kontinuierliche Optimierung fände anderweitig statt,
- ein Monitoring sei in Arbeit,
- die letzten Projekte seien noch nicht abgeschlossen.

In Bezug auf eine Finanzhilfe erhielten wir vom BMEL zusätzlich die Antwort, dass die Richtlinien nicht infrage gestellt, sondern als geeignete Maßnahmen zum Erreichen der Ziele bestätigt worden seien.²⁸

Würdigung

Der Beachtung der Subventionspolitischen Leitlinien zur Begründung der Existenz und Folgenabschätzung von Subventionen kommt eine herausragende Bedeutung zu. Die verfolgten Ziele und die Notwendigkeit ihrer Einführung oder Änderung sind so klar zu formulieren, dass die Auswirkungen abgeschätzt und die Zielerreichung zu einem späteren Zeitpunkt umfassend und eindeutig gemessen werden kann. Dabei sollte in der Begründung unmissverständlich belegt werden, dass eine Finanzhilfe zur Erfüllung der beabsichtigten Ziele geeignet, notwendig und angemessen ist.

Bei 16 seiner Finanzhilfen hat das BMEL keine Ziele festgelegt, die den Anforderungen der Subventionspolitischen Leitlinien entsprachen. Es war nicht erkennbar, dass das BMEL in der

²⁷ Richtlinie zur Investitionsförderung im Rahmen des Investitions- und Zukunftsprogramms für die Landwirtschaft, Tz. 1.1, Banz AT 29. Juni 2023, laut BMEL Beginn 11. Januar 2021.

²⁸ Antwort vom BMEL vom 5. September 2021, Seite 4 zu Anlage 7, lfd. Nr. 4 des 28. SB BÖL.

Richtlinie messbare Ziele und Indikatoren festgelegt hat, um zu einem späteren Zeitpunkt den Erfolg der Finanzhilfe kontrollieren zu können.

Zudem wurde häufig nicht ausreichend zwischen dem Förderziel und dem gegenständlichen Zweck unterschieden.²⁹ Die reine Durchführung einer Maßnahme, beispielsweise die Beratung landwirtschaftlicher Betriebe zur Umstellung auf eine ökologische Produktionsweise, kann nicht bereits als Erfolg der Finanzhilfe gewertet werden. Vielmehr muss das Ziel, beispielsweise die Erhöhung des Anteils landwirtschaftlicher Betriebe mit umwelt- und klimaschonenden Bewirtschaftungsweisen im Vergleich zum aktuellen Niveau, klar definiert und nachverfolgt werden. Andernfalls kann allein der Umstand, dass beispielsweise landwirtschaftliche Betriebe das Beratungsangebot in Anspruch genommen haben, bereits als Erfolg des Programms interpretiert werden. In diesem Fall wären Ausgaben getätigt worden, ohne dass messbar ist, ob das zugrunde liegende Ziel erreicht wurde. Entsprechend wäre es möglich, dass sowohl konventionelle als auch übernommene ökologische Betriebe das Beratungsangebot annehmen. So könnten Betriebe mit konventioneller Produktionsweise trotzdem nicht umstellen und Betriebe mit ökologischer Produktionsweise wieder zur konventionellen Produktionsweise zurückkehren. Damit wäre aufgrund der fehlenden klaren Zieldefinition das eigentliche Förderziel nicht erreicht worden.

Wenn eine Zieldefinition und messbare Indikatoren fehlen, ist es im Weiteren nicht möglich, die haushaltsrechtlich und nach den Subventionspolitischen Leitlinien vorgesehene Erfolgskontrolle durchzuführen. Entsprechend hat das BMEL für 17 seiner Finanzhilfen nicht nachweisen können, dass die eingesetzten Mittel zweckentsprechend und wirtschaftlich verwendet wurden und auch weiterhin erforderlich sind.

Dabei wäre das BMEL ungeachtet seiner rechtlichen Verpflichtungen auch mit Blick auf die aktuell knapper werdenden Bundesmittel gut beraten, die Notwendigkeit der von ihm gewährten Finanzhilfen und die Erreichung seiner Förderziele zu belegen. So könnte es den Haushaltsgesetzgeber auch künftig von seinem Bedarf überzeugen.

Empfehlung

Wir haben vom BMEL gefordert, dass es

- die angestrebten Ziele der bestehenden und künftigen Finanzhilfen auf der Ebene der Richtlinie definieren, mit messbaren Indikatoren unterlegen und dabei klar zwischen dem Förderziel und dem Förderzweck unterscheiden muss,
- begleitende und abschließende Erfolgskontrollen durchführen muss, die den Anforderungen der BHO genügen.

²⁹ Volker Mayer: *Zuwendungsrecht für die Praxis in Bund, Ländern und Gemeinden*, zweite Auflage, WALHALLA Verlag, Seite 66 f.

Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat zugesagt, dass es künftig durch eine zentrale Stelle sicherstellen wird, dass neue Richtlinien klar definierte Ziele und messbare Indikatoren enthalten und Erfolgskontrollen durchgeführt werden, die den Anforderungen der BHO genügen. Das BMEL habe die Fachreferate auf die Einhaltung der Subventionspolitischen Leitlinien hingewiesen.

Abschließende Bewertung

Mit den gegebenen Zusagen wird die Erörterung abgeschlossen.

4.4 Einsparungen an anderer Stelle bei neuen Subventionen

Rechtsgrundlage und Sachverhalt

Die Subventionspolitischen Leitlinien bestimmen, dass neue Subventionen vorrangig als Finanzhilfen gewährt werden und durch Einsparungen an anderer Stelle zu finanzieren sind.

Tz. 17 des 28. Subventionsberichts führte ergänzend aus, dass neue Subventionen vor ihrer Einführung einer besonders intensiven Prüfung zu unterziehen sind, da Beharrungstendenzen spätere Änderungen wesentlich erschweren. Häufig werden sie von den Begünstigten als die einzige infrage kommende Lösung dargestellt, obwohl beispielsweise ordnungsrechtliche Maßnahmen in manchen Fällen den Erfolg ohne oder mit wesentlich geringerem Mitteleinsatz sicherstellen könnten. Vor diesem Hintergrund und zur Sicherung einer tragfähigen Finanzpolitik sollen alle neuen Subventionen durch Einsparungen unmittelbar, dauerhaft und vollständig gegenfinanziert werden.

Entsprechend dem 28. Subventionsbericht hat das BMEL seit dem 1. Januar 2020 aus dem Einzelplan 10 insgesamt acht Finanzhilfen neu aufgelegt.³⁰ Weitere fünf (lfd. Nummern 19 bis 23) wurden vom BMEL aus dem Kapitel 6092 bewirtschaftet.

Wir haben das BMEL um Information gebeten, welche der neuen Subventionen mit Einsparungen an anderer Stelle finanziert wurden. Dazu hat es uns mitgeteilt, dass die Umsetzung und Ausgestaltung von Finanzhilfen, insbesondere die Berücksichtigung der Subventionspolitischen Leitlinien, dem jeweils zuständigen Fachreferat obliege. Einsparungen hat das BMEL dabei nicht nachgewiesen. Ergänzend verwies es auf die in den 29. Subventionsbericht neu aufgenommene Finanzhilfe „Umbau der Tierhaltung“. Hier würden die Einsparungen an anderer Stelle dadurch generiert, dass einzelne Fördertatbestände aus dem GAK-

³⁰ Lfd. Nummern 11 bis 18 im 28. Subventionsbericht.

Förderprogramm, der bisherigen Grundlage für die Förderung, herausgelöst und künftig dort nicht mehr angeboten würden.

Würdigung

Das BMEL hat für keine der neuen Finanzhilfen nachgewiesen, dass diese mit Einsparungen an anderer Stelle finanziert werden. Der Hinweis auf die Herauslösung der Finanzhilfe „Umbau der Tierhaltung“ aus der bisherigen Förderungsgrundlage ist eine haushaltsrechtliche Notwendigkeit, um eine Doppelförderung auszuschließen. Eine Einsparung ist damit nicht verbunden.

Im Ergebnis hat das BMEL diese subventionspolitische Vorgabe nicht beachtet.

Empfehlung

Wir haben das BMEL aufgefordert, künftig die Subventionspolitischen Leitlinien zu beachten. Hierzu hat es neue Finanzhilfen durch Einsparungen an anderer Stelle gegenzufinanzieren und dies zu dokumentieren. Abweichungen sollte es aktenkundig begründen.

Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat zugesagt, dass es künftig jede neue Finanzhilfe darauf überprüfen werde, ob diese durch eine Einsparung an anderer Stelle finanziert werden könne. Dies sei jedoch nur möglich, soweit die Entscheidung für eine neue Finanzhilfe von der Regierung getroffen würde und nicht auf Initiative des Gesetzgebers durch einen Beschluss im Haushaltsausschuss erfolgte.

Abschließende Bewertung

Wir erwarten vom BMEL, dass es neue Finanzhilfen gemäß den Subventionspolitischen Leitlinien nur beschließt, wenn deren Finanzierung durch Einsparungen an anderer Stelle im Haushalt gesichert ist. Zeitlich sollte daher zuerst die Frage der Finanzierung geklärt werden, bevor die Entscheidung für oder gegen eine Finanzhilfe getroffen wird.

5 Steuerpflichtigkeit von Finanzhilfen

Rechtsgrundlage und Sachverhalt

Der 29. Subventionsbericht weist für das Jahr 2023 Finanzhilfen des Bundes von 1 581 Mio. Euro für Maßnahmen der Ernährung und Landwirtschaft aus.

Daneben verwendet die Europäische Union einen großen Teil ihres Haushalts für die Agrarförderung. In der aktuellen Förderperiode 2021 bis 2027 stehen Deutschland 34,7 Mrd. Euro Mittel für die erste Säule (Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft) und weitere 7,9 Mrd. Euro Subventionen für die zweite Säule (Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums) zur Verfügung.³¹ Im Jahr 2022 erhielten 330 000 Begünstigte 7 Mrd. Euro EU-Agrarzahlungen.³²

Um das Allgemeininteresse an einer wirksamen staatlichen Wirtschaftsförderung zu schützen, hat der Gesetzgeber den Straftatbestand des Subventionsbetrugs im § 264 StGB geschaffen. § 2 Subventionsgesetz (SubvG) und VV Nummer 3.4.1 zu § 44 BHO verpflichten die Subventionsgeber, dem Subventionsnehmer vor der Bewilligung oder Gewährung einer Subvention die subventionserheblichen Tatsachen im Sinne des § 264 StGB zu bezeichnen und ihn auf die Strafbarkeit des Subventionsbetrugs hinzuweisen. Entsprechend enthalten die Förderungsrichtlinie sowie der Zuwendungsbescheid Hinweise auf die subventionserheblichen Tatsachen und die Offenbarungspflicht des Subventionsnehmers nach § 3 SubvG, alle Tatsachen mitzuteilen, die für die Gewährung oder die Rückforderung der Subvention erheblich sind.

Subventionen haben neben der strafrechtlichen auch eine steuerrechtliche Komponente. Öffentliche Fördermittel aus dem Haushalt der Europäischen Union, des Bundes oder der Länder, die als Ertragszuschüsse, Aufwandszuschüsse oder als Investitionszuschüsse geleistet werden, sind nach den jeweils für die Zuwendungsempfänger geltenden Ertragsteuergesetzen zu berücksichtigen.

Ertragszuschüsse und Aufwandszuschüsse stellen grundsätzlich Betriebseinnahmen des land- oder forstwirtschaftlichen Betriebs bzw. eines Fischereibetriebs dar, die ggf. über mehrere Jahre abgegrenzt werden müssen. Diese Zuschüsse sind dann einkommen- oder körperschaft- und ggf. gewerbesteuerpflichtig. Investitionszuschüsse sind nach der Ziffer 6.5 der Einkommensteuer-Richtlinien zu § 6 Einkommensteuergesetz bei der Gewinnermittlung als Betriebseinnahmen zu erfassen oder aber die Anschaffungs- oder Herstellungskosten sind um den Zuschussbetrag zu reduzieren.

³¹ Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2023, Seite 67.

³² Vgl. <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/eu-agrarpolitik-und-foerderung/direktzahlung/veroeffentlichung-eu-zahlungen.html>; einschließlich Zahlungen an die Fischereiunternehmen.

Regelungen zu einer etwaigen Steuerpflicht einer Zuwendung sind in der VV zu § 44 BHO nicht getroffen.

Wir untersuchten, ob die Förderungsrichtlinien und die Bewilligungsbescheide darauf hinwiesen, dass es sich bei Finanzhilfen grundsätzlich um steuerlich relevante Zahlungen handelt, die in der Gewinnermittlung des Zuwendungsempfängers zu berücksichtigen sind.

Dazu hat uns das BMEL mitgeteilt, dass regelmäßig nur auf die strafrechtlichen und nicht auf die steuerrechtlichen Verpflichtungen bei der Gewährung der Subvention hingewiesen werde.

Es hat noch während der Erhebungen zugesagt, dass beim Investitions- und Zukunftsprogramm für die Landwirtschaft (Nummer 16 Anlage 7 des 29. Subventionsberichts) kurzfristig ein entsprechender Hinweis in den Zuwendungsbescheid aufgenommen würde.

Bei den Finanzhilfen der GAK seien die Länder für die Durchführung zuständig. Entsprechend würden die Ausstellung und die Inhalte der Bewilligungsbescheide von ihnen festgelegt. Gleichwohl habe das BMEL gegenüber den Ländern in der Sitzung der Haushalts- und Koordinierungsreferenten vom 15./16. Oktober 2019 betont, dass die Zuwendungsempfänger im Zuwendungsbescheid darauf hingewiesen werden müssen, dass sie eine Subvention erhalten und dass Agrarsubventionen in der Gewinnermittlung anzugeben und ordnungsgemäß zu versteuern sind.

Die Bewilligungsbescheide für die übrigen Finanzhilfen hatten und sollen auch künftig diesen Hinweis nicht enthalten. Zur Begründung verwies das BMEL auf das Schreiben des BMF vom 15. August 2006.³³ Danach seien Zuwendungen, die auf der Grundlage u. a. der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung gewährt werden, grundsätzlich als nicht der Umsatzsteuer unterliegende echte Zuschüsse zu beurteilen. Daher würde regelmäßig kein Hinweis gegeben, dass es sich bei der Finanzhilfe um steuerpflichtige Einnahmen handele.

Würdigung

Bei der Gewährung von Finanzhilfen an private Unternehmen und Wirtschaftszweige handelt es sich grundsätzlich um steuerrechtlich relevante Subventionen.

Das BMEL verfährt uneinheitlich bei der Information der Zuwendungsempfänger. Bei Finanzhilfen der GAK hat das BMEL darauf hingewirkt, dass die von den Ländern zu erlassenden Zuwendungsbescheide um einen entsprechenden Hinweis ergänzt werden. Ob dieser Hinweis dort tatsächlich aufgenommen wurde, hat das BMEL nicht nachgehalten.

³³ Az.: IV A 5 - S 7200 - 59/06.

Beim Investitions- und Zukunftsprogramm für die Landwirtschaft hat das BMEL zugesagt, den Bewilligungsbescheid entsprechend zu ergänzen.

Für alle anderen Finanzhilfen hat das BMEL dies nicht geplant. Zur Begründung hat das BMEL unzutreffend auf das Schreiben des BMF verwiesen. Dieses betrifft ausschließlich Regelungen zur umsatzsteuerlichen Beurteilung von Zuwendungen aus öffentlichen Kassen. Die grundsätzliche Pflicht, die erhaltenen Subventionen bei der Gewinnermittlung zu berücksichtigen, wird davon nicht berührt.

Land- und forstwirtschaftliche Betriebe haben im Jahr 2022 mehr als 8,6 Mrd. Euro Subventionen erhalten. Wenn die der Förderung zugrunde liegende Vorschrift und der Bewilligungsbescheid den Zuwendungsempfänger an keiner Stelle darauf hinweisen, dass die ihm gewährten Finanzhilfen grundsätzlich steuerpflichtige Agrarsubventionen darstellen, sind Defizite bei der ordnungsgemäßen Versteuerung zu befürchten.

Empfehlung

Das BMEL hat

- bei einer als Subvention qualifizierten Förderung im Zuwendungsbescheid einen Hinweis aufzunehmen, dass durch die Auszahlung der genehmigten Zuwendung steuerliche Verpflichtungen nach dem Einkommen-, Körperschaft-, Gewerbe- oder Umsatzsteuerrecht betroffen sein können. Eine endgültige Prüfung, ob und wie die Zuwendung beim Zuwendungsempfänger steuerrechtlich zu behandeln und gegenüber den Finanzbehörden zu erklären sind, obliegt dem Zuwendungsempfänger.
- bei der GAK auf eine vergleichbare Ausgestaltung bei den Ländern hinzuwirken. Zudem sollte es sich den Stand der Umsetzung von den Ländern nachweisen lassen.

Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat die Feststellungen anerkannt und nach eigener Aussage bereits mit der Umsetzung begonnen.

Abschließende Bewertung

Wir schließen die Erörterung ab und bitten, uns zu gegebener Zeit über den Stand der Umsetzung in den Ländern zu informieren und die Nachweise der Länder zu übermitteln.

6 Abschließende Würdigung

Das BMEL stellte im Jahr 2023 rund 1,6 Mrd. Euro Finanzhilfen für 23 Förderprogramme bereit. Die Prüfung hat Verstöße gegen die Bestimmungen der Subventionspolitischen Leitlinien sowie Unstimmigkeiten bei der Höhe der Finanzhilfen ergeben. Das BMEL hat seine Finanzhilfen nicht befristet und degressiv ausgestaltet, neue Finanzhilfen nicht durch Einsparungen gegenfinanziert sowie keine Erfolgskontrollen durchgeführt. Dies führt im Ergebnis zu einer weiteren „Versteinerung“ des Haushalts.

Ferner wurden Empfängerinnen und Empfänger von Finanzhilfen regelmäßig nicht darauf hingewiesen, dass die erhaltenen Zahlungen grundsätzlich bei der Besteuerung zu berücksichtigen sind.

Das BMEL muss die Subventionspolitischen Leitlinien beachten. Dazu hat es die nicht befristet oder degressiven Finanzhilfen regelmäßig und kritisch daraufhin zu überprüfen, ob dies weiterhin zulässig ist. Das Ergebnis sollte aktenkundig dargestellt werden.

Im Übrigen hält es der Bundesrechnungshof für geboten, die Subventionspolitischen Leitlinien verbindlich auszugestalten, um die erforderlichen haushaltspolitischen Spielräume wiederzugewinnen.

Ehmann

Neis

Beglaubigt: Hofmann, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

Anlage 1

Übersicht über die im 28. und 29. Subventionsbericht enthaltenen Finanzhilfen

Lfd. Nr.	Finanzhilfen des 28. Subventionsberichts		Lfd. Nr.	Finanzhilfen des 29. Subventionsberichts
1	Zuschüsse zur landwirtschaftlichen Unfallversicherung		1	Zuschüsse zur landwirtschaftlichen Unfallversicherung
2	Zuschüsse zur Gewährung einer Rente an Kleinlandwirte bei Landabgaben (Landabgabenrente)		2	Zuschüsse zur Gewährung einer Rente an Kleinlandwirte bei Landabgaben (Landabgabenrente)
3	Zuschüsse zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit		3	Zuschüsse zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit
4	Zuschüsse zur Förderung des ökologischen Landbaus und anderer Formen der nachhaltigen Landwirtschaft (BÖLN)		4	Zuschüsse zur Förderung des ökologischen Landbaus (BÖL)
5	Strukturmaßnahmen für die Seefischerei		5	Strukturmaßnahmen für die Seefischerei
6	Maßnahmen zur Anpassung und der Entwicklung der Fischereiflotte		6	Maßnahmen zur Anpassung und der Entwicklung der Fischereiflotte
7	GAK		7	GAK
8	WKF		8	BULEplus
9	Energieberatung für landwirtschaftliche Unternehmen (NAPE) sowie Förderung der Energieeffizienz in der Landwirtschaft und im Gartenbau		9	WKF
10	Unterstützungsmaßnahmen für durch die Dürre geschädigte landwirtschaftliche Betriebe		10	Energieberatung für landwirtschaftliche Unternehmen (NAPE) sowie Förderung der Energieeffizienz in der Landwirtschaft und im Gartenbau
11	Investitionsförderung für den Stallumbau zur Gewährleistung des Tierwohls		11	Investitionsförderung für den Stallumbau zur Gewährleistung des Tierwohls

Lfd. Nr.	Finanzhilfen des 28. Subventionsberichts		Lfd. Nr.	Finanzhilfen des 29. Subventionsberichts
12	Investitionsprogramm Wald		12	Investitionsprogramm Wald
13	Förderung von Investitionen in der Holzwirtschaft		13	Förderung von Investitionen in der Holzwirtschaft
14	Beitrag zum Erhalt und zur nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder		14	Beitrag zum Erhalt und zur nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder
15	Förderung des klimafreundlichen Bauens mit Holz		15	Förderung des klimafreundlichen Bauens mit Holz
16	Zuweisungen an die Landwirtschaftliche Rentenbank für das Investitions- und Zukunftsprogramm Landwirtschaft		16	Zuweisungen an die Landwirtschaftliche Rentenbank für das Investitions- und Zukunftsprogramm Landwirtschaft
17	Förderung von Modell- und Demonstrationsvorhaben bei der Erhaltung und innovativen, nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt		17	Förderung der bilateralen Forschungsoperation und des Wissensaustausches für internationale nachhaltige Waldbewirtschaftung
18	Förderung der bilateralen Forschungsoperation und des Wissensaustausches für internationale nachhaltige Waldbewirtschaftung		18	Bundesprogramm zur Förderung des Umbaus der Tierhaltung
19	Zuschüsse zur Förderung von Maßnahmen zur energetischen Nutzung von Wirtschaftsdünger		19	Zuschüsse zur Förderung von Maßnahmen zur energetischen Nutzung von Wirtschaftsdünger
20	Zuschüsse zur Förderung von Maßnahmen zum Humusaufbau		20	Zuschüsse zur Förderung von Maßnahmen zum Humusaufbau
21	Zuschüsse zur Förderung von Maßnahmen zum Schutz von Moorböden und zur Verringerung der Torfverwendung		21	Zuschüsse zur Förderung von Maßnahmen zum Schutz von Moorböden und zur Verringerung der Torfverwendung
22	Zuschüsse für Investitionen von Maßnahmen zur energetischen Nutzung von Wirtschaftsdüngern		22	Zuschüsse für Investitionen von Maßnahmen zur energetischen Nutzung von Wirtschaftsdüngern
23	Zuschüsse für Investitionen zur Förderung von Maßnahmen zum Schutz von Moorböden und zur Verringerung der Torfverwendung		23	Honorierung der Ökosystemleistung des Waldes und von klimaangepasstem Waldmanagement

Quelle: Angaben aus den Datenblättern des 28. und 29. Subventionsberichts; fett markiert sind die im jeweiligen Subventionsbericht neuen Fördermaßnahmen mit ihren laufenden Nummern.