



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

über die Prüfung der

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

Schwerpunkt: Förderung des Waldumbaus

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 - 0002368

6. März 2025

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Ausgangslage	8
1.1	GAK-Rechtsgrundlage	8
1.2	Waldumbau	9
2	Gegenstand und Verlauf der Prüfung	9
3	Haushaltsmittel	11
4	Förderungsbestimmungen für die GAK	12
4.1	Rückzahlungs- und Berichtspflichten der Länder	13
4.2	Vor-Ort-Kontrollen	18
4.3	Hinweispflicht auf die finanzielle Beteiligung des Bundes	22
5	Steuerpflichtigkeit von Finanzhilfen	25
6	Konformität der Landesregelungen mit dem Rahmenplan	28
7	Mindestauszahlungsbeträge	32
8	Nachweis standortheimischer Baumarten	35
9	Abschließende Würdigung	38

Abkürzungsverzeichnis

A

AELF *Amt für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten*
AuK-Plan *Arbeits- und Kulturplan*

B

BMEL *Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft*
BMF *Bundesministerium der Finanzen*

E

ELER *Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums*

G

GAK *Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes"*
GAKG *Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes"*

M

Mitteilungsverordnung *Verordnung über Mitteilungen an die Finanzbehörden durch andere Behörden und öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten*
MLR *Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg*

P

PLANAK *Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz*

S

StabG *Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft*
StMELF *Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Tourismus*

V

VwV NWW *Siehe Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz über die Gewährung von Zuwendungen für Nachhaltige Waldwirtschaft*

W

WALDFÖPR 2020 *Richtlinie für Zuwendungen zu waldbaulichen Maßnahmen im Rahmen eines forstlichen Förderprogramms*

0 Zusammenfassung

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

Der vom Bund und von den Ländern jährlich aufzustellende GAK-Rahmenplan (Rahmenplan) enthält die Förderungsgrundsätze für zuletzt 59 Fördermaßnahmen. Die Durchführung des Rahmenplans ist Aufgabe der Länder. Sie können dazu eigene Förderrichtlinien erlassen. Gleichwohl bildet der Rahmenplan die rechtliche Schranke für eine finanzielle Beteiligung des Bundes an Fördermaßnahmen der Länder. Nur wenn die Maßnahmen der Länder mit den Förderungsgrundsätzen des Rahmenplans vereinbar sind, beteiligt sich der Bund bei der Agrarstruktur mit 60 % und beim Küstenschutz mit 70 % an der Förderung der Länder. Im Bundeshaushalt 2023 standen dafür 1,13 Mrd. Euro zur Verfügung.

Der Bundesrechnungshof hat die GAK-Ausgaben des Bundes der Jahre 2021 bis 2023 (Kapitel 1003) sowie das Verwaltungshandeln des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) und der Länder geprüft. Er hat sich dabei schwerpunktmäßig mit dem Förderbereich 5 A, Maßnahme 2.0 „Waldumbau“ befasst. Danach können Besitzer forstwirtschaftlich genutzter Flächen Zuwendungen für Maßnahmen zur Wiederaufforstung und Nachbesserung geförderter Kulturen erhalten. Förderfähig ist die Pflanzung standortgerechter Baum- und Straucharten, um artenreiche und klimaresiliente Wälder zu schaffen. Aufgrund der hohen Anzahl an Förderfällen in den Ländern Bayern und Baden-Württemberg hat der Bundesrechnungshof dort Erhebungen durchgeführt. Der Bundesrechnungshof hat im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

- 0.1 Nach dem Gesetz über die GAK hat der Bund einen Rückerstattungs- und Zinsanspruch gegenüber den Ländern, wenn die Förderungsvoraussetzungen nicht erfüllt oder die Mittel zweckwidrig verwendet werden. Im Jahr 2023 belief sich die Summe der betroffenen Bundesmittel auf rund 12 Mio. Euro. Das BMEL hat auf Initiative des Bundesrechnungshofes das hierzu bestehende Berichtsverfahren angepasst. Die Rückerstattungspraxis der Länder ist jedoch weiterhin nicht immer ordnungsgemäß. So haben Länder zwar Rückzahlungen gemeldet, diese jedoch tatsächlich nicht oder verspätet an die Bundeskasse überwiesen. Zudem war nicht in allen Ländern ein Objektkonto eingerichtet, auf das ausschließlich die GAK-Erstattungen verbucht werden. Dadurch war nicht nachvollziehbar, ob tatsächlich 60 % (bzw. 70 %) der Rückzahlungen an die Bundeskasse weitergeleitet wurden. Letztlich wertete das BMEL das bei der Bundeskasse eingerichtete Objektkonto nicht daraufhin aus, ob die Länder auch unterjährig ihrer Rückzahlungsverpflichtung fristgerecht nachkamen.

Das BMEL hat die Feststellungen weitgehend anerkannt. Es werde sich die Zahlungen bei der Landeskasse nachweisen lassen und künftig die unterjährigen Rückzahlungsverpflichtungen der Länder überprüfen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMEL die Rückzahlungs- und Berichtspflichten der Länder zukünftig nachhält (Tz. 4.1).

- 0.2 Auf der Grundlage eines Beschlusses des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages bestimmt der Rahmenplan, dass die Länder Vor-Ort-Kontrollen durchzuführen haben. Welche Regelungen dazu bestehen und mit welchem Ergebnis Vor-Ort-Kontrollen wahrgenommen wurden, fragte das BMEL bei den Ländern nicht ab. Die Länder Bayern und Baden-Württemberg führten Vor-Ort-Kontrollen nach landesspezifischen Bestimmungen, die nicht einheitlich waren, durch. Ein Land wertete nicht zentral aus, ob und mit welchem Ergebnis die Bewilligungsstellen Vor-Ort-Kontrollen und Ex-post-Kontrollen wahrnahmen. Entsprechend waren Mängelquoten hier nicht bekannt.

Das BMEL hat die Feststellungen weitgehend anerkannt. Es habe bereits im 1. Halbjahr 2024 mit dem Bundesrechnungshof und den Ländern ein Verfahren zur Kontrolle der ordnungsgemäßen Mittelverwendung abgestimmt. Es werde die Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen auf die Tagesordnung bei der nächsten Bund-Länder-Sitzung setzen. Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, dass das BMEL die Einhaltung der Kontrollpflichten durch die Länder sicherstellen muss (Tz. 4.2).

- 0.3 Der GAK-Rahmenplan bestimmt seit dem Jahr 2012, dass die Länder sicherzustellen haben, dass die Öffentlichkeit bei Maßnahmen mit einem Investitionsvolumen von über 50 000 Euro durch eine Erläuterungstafel auf die finanzielle Beteiligung des Bundes hingewiesen wird. Die Länder kamen dieser Verpflichtung nicht oder nur unzureichend nach.

Das BMEL hat die Feststellungen anerkannt. Es hat zugesagt, auf der nächsten Sitzung der Forstförderreferenten die Länder nochmals auf die Vorgaben zu Hinweistafeln hinzuweisen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMEL, wie zugesagt, im Falle einer Nicht-Umsetzung der Vorgaben weitere Berichtspflichten in Betracht zieht (Tz. 4.3).

- 0.4 Die gewährten Zuwendungen sind grundsätzlich steuerpflichtige Einnahmen, die in der Steuererklärung des Zuwendungsempfängers anzugeben sind. Hierauf machte das BMEL die Länder bereits im Jahr 2019 aufmerksam und bat, die Zuwendungsempfänger im Zuwendungsbescheid darauf hinzuweisen, dass sie eine Subvention erhalten und dass Agrarsubventionen in der Gewinnermittlung anzugeben und ordnungsgemäß zu versteuern sind. Bislang konnte nicht durchgehend sichergestellt werden, dass die Länder die Zuwendungsempfänger proaktiv und umfassend auf die potenzielle Steuerpflicht hinweisen. Die Zuwendungsbescheide in den beiden Ländern weisen weiterhin nicht darauf hin, dass die erhaltene Zahlung bei der Besteuerung anzugeben ist und die Steuerpflichtigkeit von der Finanzverwaltung geprüft wird.

Das BMEL sollte erneut darauf hinwirken, dass die Länder eine entsprechende Ausgestaltung der Zuwendungsbescheide vornehmen. Das BMEL sollte zudem Nachweise über den Stand der Umsetzung anfordern.

Das BMEL hat die Feststellungen weitgehend anerkannt. Es habe die Länder auf das Thema hingewiesen. Hinweise zur Steuerpflichtigkeit von Finanzhilfen werden Teil

der Tagesordnung bei der nächsten Sitzung der Forstförderreferenten sein. Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, dass das BMEL auch weiterhin auf eine Ergänzung des Zuwendungsbescheides oder der Nebenbestimmungen hinwirkt. (Tz. 5).

- 0.5 Der Rahmenplan bestimmt die Förderungsvoraussetzungen und die Art und Höhe der Förderung. Maßnahmen, die die Förderungsvoraussetzungen nicht erfüllen, sind mit GAK-Mitteln nicht förderbar.

In den jeweiligen Förderbestimmungen der Länder fehlten nach dem Rahmenplan für Maßnahmen zur Nachbesserung und Kultursicherung vorgeschriebene Förderungsvoraussetzungen. Die fehlende Konformität der Richtlinie und der Verwaltungsvorschrift mit dem jeweiligen Rahmenplan führte dazu, dass die Landesverwaltungen seit Jahren GAK-Bundesmitten zu Unrecht verwendet haben.

Das BMEL hat darauf verwiesen, dass die Durchführung des Rahmenplans Aufgabe der Länder nach § 9 GAKG sei. Es müsse sich daher darauf verlassen können, dass die Konformität zu den Förderrichtlinien von den Ländern sichergestellt sei. Die vom Bundesrechnungshof festgestellte vom Rahmenplan abweichende Verfahrensweise werde bei der nächsten Bund-Länder-Sitzung erörtert.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung. Das BMEL muss darauf hinwirken, dass die GAK-Mittel nur für förderfähige Vorhaben verwendet werden dürfen (Tz. 6).

- 0.6 Beide Länder legten für die Mehrzahl der Maßnahmen Mindestauszahlungsbeträge pro Antrag fest. Die Bewilligungsbehörden zahlten in mehreren Fällen dennoch Fördermittel unterhalb dieser Bagatellgrenze. Das Land Baden-Württemberg konnte die Einhaltung der Mindestauszahlungsbeträge zunächst nicht prüfen, da keine standardisierte Datenbasis verfügbar war.

Für Maßnahmen der Nachbesserung und Kulturpflege bestimmte das Land Bayern keine Mindestauszahlungsbeträge, obwohl der damit verbundene Verwaltungsaufwand vergleichbar zu den anderen Fördermaßnahmen war, für die eine Bagatellgrenze galt. Das Land Bayern sollte auch hier die Einführung einer Bagatellgrenze prüfen.

Das BMEL hat unter Verweis auf die unterschiedliche Besitzstruktur in den Ländern zugestimmt, dass auf Ebene der Länder eine Bagatellgrenze sinnvoll sein kann und einzelne Länder das bereits umsetzen. Ansonsten hat es auf die Zuständigkeit der Länder für die Durchführung des Rahmenplans verwiesen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMEL die Interessen des Bundes auch nach der Bereitstellung der Mittel vertritt und auf einheitliche Bagatellgrenzen hinwirkt (Tz. 7).

- 0.7 Entgegen den Förderungsbestimmungen nach Nummer 2.2.1 des Rahmenplans wurden in den Ländern Bayern und Baden-Württemberg Wiederaufforstungsmaßnahmen gefördert, die keinen hinreichenden Anteil standortheimischer Baumarten einhielten. Im Land Bayern war den Antrags- und Bearbeitungsunterlagen nicht standardisiert zu entnehmen, welche standortheimischen Baumarten gepflanzt wurden und welchen Anteil diese an der gesamten Maßnahme ausmachten. Auch in Baden-Württemberg war der Gesamtanteil standortheimischer Baumarten im Antrag nicht ausgewiesen.

Das BMEL hat auf die zwischenzeitliche Präzisierung des Anteils standortheimischer Baumarten im GAK-Rahmenplan 2024 bis 2027 hingewiesen. Aufgrund der großen regionalen Unterschiede der Waldstandorte habe das BMEL bisher von einer bundesweiten Ausweisung standortheimischer Baumarten abgesehen. Der Vorschlag werde Teil der Tagesordnung auf der nächsten Sitzung der Forstförderreferenten sein. Ein „überwiegender Anteil standortheimischer Baumarten“ ist seit dem Jahr 2024 eine Tatbestandsvoraussetzung. Deren Vorliegen ist prüfbar in den Akten auszuweisen. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass das BMEL dies gegenüber den Ländern sicherstellt (Tz. 8).

1 Ausgangslage

1.1 GAK-Rechtsgrundlage

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

Gemeinschaftsaufgaben gemäß Artikel 91a Grundgesetz weichen von diesem Verfassungsgrundsatz ab. Hier nehmen Länder eigene Aufgaben wahr. Nach Artikel 91a Absatz 1 Nummer 2 Grundgesetz wirkt der Bund auf dem Gebiet der „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) bei der Erfüllung der Aufgaben der Länder verwaltungsmäßig und finanziell mit.

Die GAK hat zum Ziel, eine leistungs- und wettbewerbsfähige Land- und Forstwirtschaft zu gewährleisten sowie den Küstenschutz zu verbessern. Über entsprechende Förderprogramme gewähren die Länder Zuwendungen insbesondere an landwirtschaftliche Unternehmen, Forstbesitzer oder Kommunen.

Das Verfahren und den Inhalt der Förderung regelt das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAKG)¹. Danach bilden der Bund, vertreten durch das BMEL und das Bundesministerium der Finanzen (BMF), und die Länder den Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK). Dieser stellt einen jährlich fortzuschreibenden Rahmenplan mit Förderungsgrundsätzen auf. Wendet ein Land bei seinen Fördermaßnahmen diese Grundsätze an, erstattet der Bund ihm bei Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur 60 % und bei Maßnahmen für den Küstenschutz 70 % der entstandenen Ausgaben. Der Bund darf Maßnahmen der Länder außerhalb des Rahmenplans nicht mitfinanzieren. Auf Verlangen informieren die Länder den Bund über die Durchführung des Rahmenplans und den allgemeinen Stand der GAK. Bei Nichterfüllung der Förderungsvoraussetzungen oder zweckwidriger Verwendung kann der Bund einen Rückerstattungs- und Zinsanspruch gegenüber den Ländern geltend machen.

Den zum Zeitpunkt der Erhebungen aktuell gültigen GAK-Rahmenplan 2024 bis 2027 beschloss der PLANAK bei seiner Sitzung am 14. Dezember 2023. Der Rahmenplan enthielt neun Förderbereiche mit insgesamt 59 Einzelmaßnahmen. Diese bildeten die Grundlage für eine Förderung mit GAK-Bundesmitteln, die grundsätzlich als Zuwendung bewilligt wurde.

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

1.2 Waldumbau

Innerhalb der GAK untersuchten wir im Förderbereich 5 „Forsten“ die Maßnahmengruppe 5 A „Naturnahe Waldbewirtschaftung“ (40,634 Mio. Euro Ist-Ausgabe im Jahr 2022) und darin die mit 34,358 Mio. Euro finanzstärkste Maßnahme „Waldumbau“ (Maßnahme 5 A, 2.0).

Die Maßnahme „Waldumbau“ resultierte aus klimatischen Entwicklungen und Wetterextremen (z. B. Trockenheit, Sturm, Kalamitäten mit Borkenkäferbefall). Laut der Bundeswaldinventur sind Fichte und Kiefer die häufigsten Baumarten. Diese sind auf ungeeigneten Standorten besonders anfällig für Stürme, Hitze und Schädlinge. Das BMEL geht davon aus, dass sich die klimatischen Veränderungen in den kommenden Jahren verstetigen. Damit steigt das Risiko, dass sich diese Veränderungen ungünstig auf die Waldbewirtschaftung auswirken und die Folgen mit öffentlichen Mitteln ausgeglichen werden müssen. Im Koalitionsvertrag vereinbarten die Regierungsparteien, durch einen gezielten Waldumbau artenreiche und klimaresiliente Wälder mit überwiegend standortheimischen Baumarten zu schaffen.²

2 Gegenstand und Verlauf der Prüfung

Wir haben geprüft, ob die Bundesmittel entsprechend den Vorgaben des GAKG und der Rahmenpläne ordnungsgemäß eingesetzt sowie abgerechnet wurden. Schwerpunkte der Prüfung waren die Aufgabenwahrnehmung durch das BMEL sowie die Verwendung der GAK-Mittel durch die Länder.

Ziel der Förderung von Maßnahmen zum Waldumbau ist die Entwicklung stabiler, standortangepasster Wälder unter Berücksichtigung der ökologischen und ökonomischen Leistungsfähigkeit sowie des Klimawandels. Gefördert werden Anpflanzungen, sofern diese nach den waldbaulichen Empfehlungen der Länder auch für zukünftige Klimabedingungen und gegen Schaderreger angepasst sind.

Für Vorhaben zum Waldumbau können Besitzer forstwirtschaftlicher Flächen, ausgenommen Bund und Land, sowie forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse Zuwendungen als Zuschuss erhalten. Nach dem GAK-Rahmenplan, Förderbereich 5 A, Maßnahme 2.0, Nummer 2.2.1 sowie 2.2.2 sind folgende Maßnahmen förderfähig³:

- Wiederaufforstung sowie Vor- und Unterbau (einschließlich Naturverjüngung) mit standortgerechten Baum- und Straucharten durch Saat und Pflanzung einschließlich Kulturvorbereitung,
- Waldrandgestaltung,
- Schutz der Kulturen und Pflege während der ersten fünf Jahre sowie

² Koalitionsvertrag 2021 bis 2025, Seite 31.

³ Soweit im Weiteren auf Förderungsbestimmungen verwiesen wird, beziehen sich diese auf den Förderbereich 5 A des GAK-Rahmenplans.

- Nachbesserungen bei Ausfällen von mehr als 30 % oder 1 ha der geförderten Kulturen.

Dabei können Eigenleistungen und Sachleistungen des Zuwendungsempfängers bis zu 80 % der Ausgaben bzw. des Marktwertes kompensiert werden.

Von der Förderung ausgeschlossen sind nach Nummer 2.2.3 Maßnahmen auf Flächen, die zum Zweck des Naturschutzes unentgeltlich übertragen wurden sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Bejagung.

Das BMEL veröffentlicht jährlich Förderdaten zur GAK auf seiner Homepage in dem Portal „Statistik und Berichte“ (GAK-Berichterstattung). Nach den Daten für das Jahr 2022 wurden für 12 020 Förderfälle der vorgenannten Maßnahme 34,4 Mio. Euro gewährt. 75 % der Förderfälle entfielen auf die Länder Bayern (7 900) sowie Baden-Württemberg (1 112). Entsprechend erhoben wir dort sowie beim BMEL.

Beim BMEL untersuchten wir, wie es seine Aufgaben gemäß dem GAKG wahrnahm, und ob die Förderungsbestimmungen des Rahmenplans hinreichend bestimmt waren. Bei den beiden Ländern untersuchten wir, ob die GAK-geförderten Ausgaben für den Waldumbau in den Jahren 2022 und 2023 ordnungsgemäß waren. Im Rahmenplan 2024 bis 2027 wurden die bisherigen Förderungsvoraussetzungen geändert. Die Änderungen waren nicht Gegenstand der Erhebungen.

Beide Länder erließen eigene Förderrichtlinien. Prüfungsnormen waren somit neben dem GAK-Rahmenplan in der jeweils geltenden Fassung

- a) in Bayern die „Richtlinie für Zuwendungen zu waldbaulichen Maßnahmen im Rahmen eines forstlichen Förderprogramms (WALDFÖPR 2020“ vom 23. Mai 2019) und
- b) in Baden-Württemberg die „Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz über die Gewährung von Zuwendungen für Nachhaltige Waldwirtschaft (VwV NWW)“ vom 21. Juni 2019; dort Nummer 5.4. Die novellierte VwV NWW trat am 17. Juli 2020 in Kraft.

Erhebungen fanden statt

- in Bonn im BMEL, dem innerhalb der Bundesregierung zuständigen Ressort für die GAK,
- in München in dem Bayerischen Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Tourismus (StMELF),
- in Stuttgart in dem Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg (MLR),
- in Roth in dem Amt für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (AELF) als Bewilligungsstelle sowie
- in Freudenstadt im dortigen Landratsamt als Bewilligungsstelle.

Wir baten beide Länder – bezogen auf die Jahre 2022 bis 2023 – um eine Übersicht der laufenden oder beendeten Fördermaßnahmen der Bewilligungsstelle mit GAK-Finanzierung.

Daraufhin legte das Land Bayern eine Liste mit 8 779 und das Land Baden-Württemberg eine Liste mit 2 241 Förderfällen vor.

Daraus untersuchten wir jeweils 100 Zuwendungsakten, wobei eine Förderakte mehrere Einzelförderungen enthalten konnte.

3 Haushaltsmittel

Die Mittel des Bundes für die GAK sind in einem eigenen Haushaltskapitel (1003) etatisiert. Die folgende Übersicht weist die Entwicklung der Haushaltsansätze und der tatsächlichen Ausgaben in den Haushaltsplänen für die Jahre 2021 bis 2023 sowie nachrichtlich den Mittelansatz für das Jahr 2024 aus (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1

Veranschlagte und tatsächliche Ausgaben des Bundes für die GAK in den Jahren 2021 bis 2024

	Haushalt-Soll	Haushalt-Ist
	<i>in Mio. Euro</i>	
2021	1 161,3	991,0
2022	1 324,5	944,9
2023	1 133,3	937,5
2024	907,0	

Quelle: Haushaltspläne der Jahre 2021 bis 2024 bezogen auf das Kapitel 1003.

Als Reaktion auf die Waldschäden vereinbarten der Bund und die Länder im Jahr 2019 ein Hilfspaket von bis zu 800 Mio. Euro, mit dem private und kommunale Waldbesitzende im Zeitraum 2020 bis 2023 bei der Anpassung der Wälder an den Klimawandel und bei der Wiederbewaldung der Schadflächen unterstützt werden sollten. Dazu wurde die GAK mit einem Bundesanteil von 478 Mio. Euro an zusätzlichen zweckgebundenen Mitteln verstärkt (sog. Klimamittel).

Für diese Maßnahmen stellte der Bund im Jahr 2022 folgende Fördermittel bereit:

- 120 Mio. Euro für Maßnahmen zur Bewältigung der durch Extremwetterereignisse verursachten Folgen im Wald (davon 10 Mio. Euro aus der Haushaltsplanung, 76 Mio. Euro aus dem Klimaschutzpaket 2020 sowie 34 Mio. Euro aus dem Klimaschutzsofortprogramm 2022) sowie
- 56 Mio. Euro für Maßnahmen zum Waldumbau (davon 40 Mio. Euro aus dem Klimaschutzpaket 2020 sowie 16 Mio. Euro aus dem Klimaschutzsofortprogramm 2022).

Für den Waldumbau wendeten der Bund im Jahr 2021 insgesamt 20,5 und die Länder 13,7 Mio. Euro⁴, im Folgejahr 20,6 bzw. 13,7 Mio. Euro⁵ auf. Nach der Mitte September 2024 veröffentlichten BMEL-Statistik für das Jahr 2023 beliefen sich diese Ausgaben für den Bund auf 18 und für die Länder auf 12 Mio. Euro.⁶

Die folgende Übersicht weist die Mittelverwendung bei den in die Erhebungen einbezogenen Ländern Bayern und Baden-Württemberg aus (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2

Höhe und Art der Ausgaben für den Waldumbau in den Ländern Bayern und Baden-Württemberg

Jahr	Land	Ausgaben gesamt	davon GAK-Bundesmittel	davon Landesmittel ^a
		<i>in Mio. Euro</i>		
2021	BY	26,9	8,5	18,4
	BW	2,2	1,3	0,9
2022	BY	21,4	9,0	12,4
	BW	1,2	0,7	0,5
2023	BY	10,8	5,2	5,6
	BW	0,9	0,5	0,4

Erläuterung: ^aGAK-Landesmittel und weitere nationale Mittel.

Quelle: Auszug aus den Angaben des BMEL zur Berichterstattung zum Vollzug der GAK 2021 und 2022 gemäß Fußnoten 4 bis 6. Daten für das Jahr 2023 hatte das BMEL zum Zeitpunkt der Erhebungen noch nicht veröffentlicht.

Im Jahr 2024 werden aus dem Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK) – Kapitel 6092 – zweckgebunden bis zu 125 Mio. Euro für die GAK-Förderbereiche 5 A (Naturnahe Waldbewirtschaftung, Maßnahme 2.0 Waldumbau) und 5 F (Förderung von Maßnahmen zur Bewältigung der durch Extremwetterereignisse verursachten Folgen im Wald, Maßnahme 3.0 Wiederaufforstung) bereitgestellt.

4 Förderungsbestimmungen für die GAK

Die Prüfungsfeststellungen zur Tz. 4 beziehen sich auf alle GAK-Fördermaßnahmen.

⁴ Vgl. <https://bmel-statistik.de/fileadmin/daten/5000100-2021.pdf>.

⁵ Vgl. <https://bmel-statistik.de/fileadmin/daten/5000100-2022.pdf>.

⁶ Vgl. <https://bmel-statistik.de/fileadmin/daten/5000100-2023.pdf>.

4.1 Rückzahlungs- und Berichtspflichten der Länder

Rechtsgrundlage und Sachverhalt

Beträge, die vom Zuwendungsempfänger wegen Nichterfüllung der Bedingungen zurückgezahlt oder die vom Land nicht gemäß den festgelegten Bedingungen verwendet wurden, sind in Höhe des Bundesanteils einschließlich anteiliger Zinsen an den Bund zurückzuzahlen (§ 11 Absatz 3 GAKG). Nicht zeitnah an den Bund abgeführte Beträge sind vom Beginn des zweiten auf den Eingang des Betrages beim Land folgenden Monats mit 5 % über dem jeweiligen Basiszins des Bürgerlichen Gesetzbuches zu verzinsen (§ 11 Absatz 4 GAKG).

Der GAK-Rahmenplan bestimmt seit dem Jahr 2023 (Rahmenplan 2023 bis 2026) unter Teil I, Buchstabe B, Nummer 8:

„Über Feststellungen, die zu Rückzahlungen geführt haben, setzen die Länder den Bund quartalsweise in Kenntnis. Die Feststellungen sind in aggregierter Form und nachvollziehbar zu übermitteln. Diese Rückzahlungen sind auf Grundlage des § 11 Absatz 3 GAKG in Höhe des Bundesanteils einschließlich der anteiligen Zinsen an den Bund abzuführen.“

Das BMEL änderte auf unsere Empfehlung das bisherige Berichtswesen. In Absprache mit den Ländern sollen diese ab dem Jahr 2025 nun jährlich anstatt vormals quartalsweise über die im Vorjahr bei der Landeskasse eingegangenen GAK-Rückzahlungen (GAK-Bundes- und Landesanteil) sowie die an die Bundeskasse abgeführten Rückzahlungen einschließlich Zinsen berichten. Zudem sollen die bei der Landeskasse eingegangenen GAK-Rückzahlungen neuerdings dem BMEL nachgewiesen werden, z. B. durch einen Screenshot des Einnahmetitels am Jahresende.

Die folgende Tabelle 3 zeigt die Auswertung des BMEL zu den GAK-Rückflüssen der Länder gemäß § 11 Absatz 3 GAKG. Dabei wurden die gemeldeten Erstattungen mit den tatsächlich bei der Bundesbank eingegangenen Zahlungen (lt. HICO) verglichen.

Tabelle 3

Jahresmeldung für das Jahr 2023 gemäß § 11 Absatz 3 GAKG

GAK-Rückflüsse Länder laut Objektkonto (Titel 119 09 Objekt 02 73 2766).

Länder	2023 lt. Meldung der Länder	2023 lt. HICO (02 73 2766)	Differenz 2023 lt. HICO/ 2023 lt. Meldung der Länder
Baden-Württemberg	376 505,56	376 505,56	0,00
Bayern	245 345,35	245 345,35	0,00
Berlin	633 364,32	0,00	633 364,32
Brandenburg	2 776 538,68	369 942,12	2 406 596,56
Bremen	426,79	426,79	0,00
Hamburg	0,00	0,00	0,00
Hessen	508 614,86	504 359,30	4 255,56
Mecklenburg-Vorpom- mern	1 270 788,77	1 270 788,77	0,00
Niedersachsen	1 790 580,75	1 790 580,75	0,00
NRW	717 106,66	573 229,48	143 877,18
Rheinland-Pfalz	257 412,80	646,82	256 765,98
Saarland	172 560,08	172 560,08	0,00
Sachsen	406 935,30	406 935,30	0,00
Sachsen-Anhalt	2 036 803,74	2 036 803,72	0,02
Schleswig-Holstein	618 115,86	618 115,86	0,00
Thüringen	199 497,62	199 497,62	0,00
Länder insgesamt	12 010 597,14	8 565 737,52	3 444 859,62

Quelle: E-Mail des BMEL vom 20. März 2024 unter Bezugnahme auf das Anwendungsprogramm HICO.

Die Länder meldeten für das Jahr 2023 Rückflüsse an die Bundeskasse von 12 Mio. Euro, darunter 364 528 Euro Zinsen gemäß § 11 Absatz 4 GAKG. Tatsächlich flossen auf das bei der Bundeskasse für diese Zweckbestimmung eingerichtete Objektkonto (Titel 119 08 Objekt 02 73 2766) nur 8,6 Mio. Euro. Entsprechend war zum Zeitpunkt der Erhebungen der Verbleib von 3,4 Mio. Euro offen. Davon entfielen 88,2 % oder 3,04 Mio. Euro auf die Länder Brandenburg und Berlin.⁷ Im Jahr 2022 entfielen auf das Land Brandenburg 80 % der offenen Zahlungen an die Bundeskasse.

Die der Bundeskasse im Jahr 2023 überwiesenen Rückerstattungen entsprachen 0,9 % der GAK-Jahresausgaben von 937,5 Mio. Euro. Die Erstattungsquoten waren unterschiedlich

⁷ Für Rückzahlungen des Landes Berlin ist das Land Brandenburg zuständig.

hoch. Sie lagen im Land Sachsen-Anhalt bei 4,5 %, in Baden-Württemberg bei 0,33 % und in Bayern bei 0,11 % der ausgezahlten Mittel.

Wir haben bei den Ländern Bayern und Baden-Württemberg die dort eingegangenen Erstattungen sowie deren ordnungsgemäße Abführung an die Bundeskasse geprüft.

Wir stellten im Land Bayern fest, dass dort ein Einnahmetitel eingerichtet war, auf den die Rückzahlungen von GAK-Mitteln, von EU-Mitteln sowie von zusätzlichen nationalen Mitteln (Land, Kommune) verbucht wurden. Diese Mittel wurden danach auf die ursprünglichen Geldgeber EU, Bund, Land untergliedert. Ein Nachweis der bei der Landeskasse eingegangenen Rückzahlungen von ausschließlich GAK-Mitteln konnte nicht vorgelegt werden.

Überdies stellten wir dort fest, dass nicht alle GAK-Rückzahlungen auf das bei der Bundeskasse für GAK-Erstattungen gemäß § 11 Absatz 3 GAKG eingerichtete (Einnahmen)Konto (Titel 119 09 Objekt 02 73 2766) überwiesen wurden. Stattdessen wurden sie zum Teil durch „Rotabsetzung“ auf das Konto des Landes für GAK-Ausgaben umgebucht.

Dazu teilte uns das Land Bayern mit, dass die Rückzahlung zu viel ausgezahlter Beträge von den Auszahlungen abgesetzt werde, wenn die Rückzahlung im selben Jahr vorgenommen werde, in dem der Betrag ausgezahlt wurde, sowie die Überzahlung durch die Verwaltung (z. B. Doppelzahlung) verursacht wurde. Dadurch seien diese Rückzahlungen bei der Bundeskasse als Einzahlung verbucht worden, die dem Land für den Abruf von GAK-Bundesmitteln (erneut) zur Verfügung standen.

Auf Nachfrage legte das Land Bayern eine Übersicht mit sechs Fällen aus den Jahren 2022 und 2023 über insgesamt 4 649 Euro vor. Ergänzend teilte es mit, durch Gesetz vorgeschrieben oder durch Haushaltsvermerk zugelassen sei diese Verfahrensweise nicht.

Im Land Baden-Württemberg stellten wir fest, dass seit Jahresbeginn 2023 kontinuierlich Rückzahlungen von Zuwendungsempfängern bei der Landeskasse eingingen. Diese wurden wegen „des neuen Landes-Haushaltsverfahrens REPRO zum 1. Januar 2023“ nicht zeitnah verbucht. Die dem BMEL übersandten ersten drei Quartalsberichte für das Jahr 2023 wiesen jeweils 0 Euro Eingang bei der Landeskasse und 0 Euro Weiterleitung an die Bundeskasse aus. Das BMEL nahm dies hin und stellte dazu keine Rückfragen. Der Bericht für das IV. Quartal wies mit Wertstellung 20. November 2023 insgesamt 376 505 Euro Rückzahlungen aus, die der Bundeskasse am 4. Dezember 2023 überwiesen wurden.

Eine Woche vor Beginn unserer Erhebungen berechnete das MLR den Zinsanspruch des Bundes gemäß § 11 Absatz 4 GAKG. Diesen bezifferte es mit 3 516 Euro, die es zur Zahlung an die Bundeskasse mit Fälligkeit 15. Mai 2024 anwies.

Überdies wies das bei der Landeskasse Baden-Württemberg für GAK-Rückerstattungen eingerichtete Objektkonto zweckfremde Einzahlungen aus. Diese betrafen Einzahlungen aus Bürgschaftsentgelten, die auf ein vom BMF bereitgestelltes Kassenzeichen bei Kapitel 3208 Titel 119 02 verbucht wurden. Noch während der Erhebungen sagte das MLR zu, für diese Einzahlungen künftig ein gesondertes Objektkonto einzurichten.

Würdigung

Die Länder sind seit Jahren gemäß § 11 Absatz 3 und 4 GAKG und zusätzlich seit dem Jahr 2023 gemäß Teil I, Buchstabe B, Nummer 8 des Rahmenplans verpflichtet, Rückerstattungen in Höhe des Bundesanteils einschließlich der anteiligen Zinsen an den Bund abzuführen. Gleichwohl haben die aktuellen Erhebungen gezeigt, dass die ordnungsgemäße Anwendung dieser Regelungen – wie schon bei früheren Prüfungen beanstandet – nicht gewährleistet ist.

So

- haben die Länder Brandenburg und Berlin zwar berichtet, die eingenommenen Bundesmittel an die Bundeskasse weitergeleitet zu haben, dies aber tatsächlich nicht oder nicht vollständig veranlasst,
- haben die Länder Bayern und Baden-Württemberg auf dem für GAK-Rückzahlungen vorgesehenen Einnahmetitel auch andere als GAK-Bundes- und -Landesmittel verbucht,
- hat das Land Bayern ohne Rechtsgrundlage die GAK-Rückzahlungen auf das Konto des Landes für die GAK-Ausgaben verbucht, sodass diese dort erneut zur Verfügung standen,
- hat das Land Baden-Württemberg mehr als 10 Monate keine Mittel an die Bundeskasse weitergeleitet und die dem Bund zustehenden Zinsen erst sechs Monate später überwiesen,
- hat das BMEL nicht die verfristeten Zahlungseingänge beanstandet und Zinsansprüche geltend gemacht.

Wesentlich für die Durchsetzung von Rückerstattungsansprüchen ist, dass der Bund von den Ländern einen Nachweis darüber erhält, welche Rückzahlungen dort tatsächlich vereinahmt wurden. Nur so kann das BMEL sicher sein, dass die ihm zustehenden Bundesmittel in voller Höhe an die Bundeskasse zurückfließen.

Ab dem Jahr 2024 ist das Berichtsintervall von quartalsweise in jährlich geändert worden. Diese Änderung darf allerdings nicht dazu führen, dass die Länder die dem Bund zustehenden Rückerstattungen nicht kontinuierlich und fristgemäß (§ 11 Absatz 4 GAKG) abführen. Das BMEL kann die auf dem entsprechenden Objektkonto bei der Bundeskasse eingehenden Zahlungen taggenau auswerten. Entsprechend hätte es feststellen und beanstanden können, wenn ein Land wie Baden-Württemberg über zehn Monate keine Einzahlungen tätigte oder dass die Länder Brandenburg und Berlin Einzahlungen ankündigten, diese aber tatsächlich ausblieben.

Die Verwaltungspraxis in den Ländern Bayern und Baden-Württemberg hat gezeigt, dass dort die ordnungsmäße Weiterleitung von Bundesmitteln nicht transparent ausgewiesen und überprüfbar war. Dem BMEL war dies nicht bekannt. Es vertraute darauf, dass die Rückzahlungen des Landes wahrheitsgemäß waren und dem Bundesanteil entsprachen.

Nur wenn bei der jeweiligen Landeskasse ein Einnahmetitel speziell für die Rückzahlung von GAK-Mitteln eingerichtet ist, ist es dem BMEL möglich zu überprüfen, ob die bei der

Bundeskasse eingegangenen Zahlungen tatsächlich mindestens 60 % der bei der Landeskasse verbuchten Einnahmen entsprechen. Die Verbuchung von anderen Einnahmen, wie z. B. Bürgschaftsentgelte zugunsten des BMF, steht dieser Kontrollmöglichkeit entgegen.

Überdies war die im Land Bayern praktizierte Absetzung rechtlich unzulässig. Das Haushaltsrecht sieht grundsätzlich das Gesamtdeckungs- und das Bruttoprinzip vor. Auf die Verwendung für bestimmte Zwecke dürfen Einnahmen – im Ausnahmefall – nur beschränkt werden, soweit dies durch Gesetz vorgeschrieben oder im Haushaltsplan (durch Haushaltsvermerk) zugelassen ist (§ 8 Bundeshaushaltsordnung - BHO). Diese Ausnahmen lagen nicht vor. Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich getrennt zu verbuchen und nicht zu saldieren. Entsprechend war die tatsächliche Höhe der bei der Landeskasse eingegangenen Rückzahlungen gemäß § 11 Absatz 3 GAKG nicht ordnungsgemäß ausgewiesen.

Empfehlungen

Wir haben das BMEL gebeten,

- die Länder Brandenburg und Berlin erneut auf die Rückzahlungsverpflichtung hinzuweisen und Zinsen für die verfristeten Rückzahlungen geltend zu machen,
- darauf hinzuwirken, dass die Länder ein Objektkonto ausschließlich für GAK-Erstattungen einrichten,
- die Länder darauf hinzuweisen, dass Rückzahlungen gemäß § 11 Absatz 3 GAKG nur auf das dafür bei der Bundeskasse eingerichtete Konto eingezahlt werden. Abweichende Verfahren sollten mitgeteilt werden sowie
- regelmäßig das Objektkonto bei der Bundeskasse daraufhin zu prüfen, ob die Länder auch unterjährig ihrer Rückzahlungsverpflichtung nachkommen.

Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat zu der fehlenden Veranlassung der Zahlung durch Brandenburg und Berlin mitgeteilt, dass der von Berlin gemeldete Betrag fälschlicherweise und teilweise verfristet einem unzutreffenden Objektkonto zugewiesen wurde. Der Betrag von Brandenburg sei in Höhe von 369 942,12 Euro dem korrekten Objektkonto fristgerecht, der Differenzbetrag verfristet auf das falsche Objektkonto angewiesen worden.

Das BMEL habe darauf hingewirkt, dass die Länder ein Objektkonto ausschließlich für GAK-Erstattungen einrichten. Hierzu habe es die Länder in seinem Schreiben vom 11. Dezember 2024 darauf hingewiesen, dass Rückzahlungen gemäß § 11 Absatz 33 GAKG nur auf das dafür bei der Bundeskasse eingerichtete Objektkonto 02 73 2766 (GAK-Rückflüsse) eingezahlt werden.

Das Land Baden-Württemberg habe im Jahr 2023 lediglich Rückzahlungen, aber keine Zinszahlungen gemeldet. Das BMEL habe keinen Zugriff auf die Bewirtschafterebene der Länder.

Daher müsse es sich darauf verlassen können, dass die Angaben korrekt sind. Gleichwohl werde das BMEL bezüglich der unterjährigen Rückzahlungsverpflichtung seitens der Länder das vorgenannte Objektkonto regelmäßig nach Rückzahlungen überprüfen.

Abschließende Bewertung

Das BMEL folgt unseren Empfehlungen. Da das Thema Rückzahlungs- und Berichtspflichten der Länder bzw. Verstöße ein Dauerthema bei den GAK-Prüfungen ist, begrüßen wir die Hinweise und die Konkretisierung des BMEL an die Länder. Wir erwarten, dass das BMEL die Rückzahlungs- und Berichtspflichten der Länder zukünftig nachhält.

4.2 Vor-Ort-Kontrollen

Rechtsgrundlage und Sachverhalt

Mit Vor-Ort-Kontrollen untersuchen die Verwaltungsbehörden, ob die im Wege einer Zuwendung finanzierten Wirtschaftsgüter tatsächlich beschafft und die finanzierten Dienstleistungen tatsächlich erbracht worden sind und die Zuwendungsempfänger diese Güter und Dienstleistungen bezahlt haben.

Der Rahmenplan regelt die Gewährung und Kontrolle der Zuwendungen aus GAK-Mitteln nicht abschließend. Weitere Einzelheiten bestimmen die Länder in eigener Zuständigkeit. Sie sind Zuwendungsgeber, reichen die Zuwendungen nach ihren Landeshaushaltsordnungen aus und sind für die Verwendungsnachweisprüfung verantwortlich. Dabei haben sie die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit zu beachten (§ 6 Absatz 1 HGrG).

Bis Januar 2023 bestand für die Länder nach dem Rahmenplan keine Verpflichtung, Vor-Ort-Kontrollen und Kontrollen der Zweckbindungsfristen durchzuführen, wenn die Maßnahme ausschließlich mit GAK-Mitteln gefördert wurde.

Anderes galt für die GAK-Maßnahmen, für die die Länder neben Bundesmitteln auch Mittel aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) in Anspruch nahmen. Für die ELER-kofinanzierten Maßnahmen bestimmen Artikel 49 bis 51 Verordnung (EU) Nummer 809/2014, dass die Mitgliedstaaten auf der Grundlage einer geeigneten Stichprobe Vor-Ort-Kontrollen der genehmigten Vorhaben durchführen. Kontrollen der Zweckbindungsfristen (Ex-post-Kontrollen) sind in Artikel 52 Verordnung (EU) Nummer 809/2014 vorgeschrieben. Auf Verlangen der EU-Kommission sind Nachweise über die wahrgenommenen Kontrollen zur Verfügung zu stellen. Kommt ein Mitgliedstaat diesem Verlangen nicht nach, kann die EU-Kommission Zahlungen aussetzen oder kürzen. Sollte seine Antwort darauf hindeuten, dass er geltende Vorschriften nicht beachtet oder Unionsmittel unrechtmäßig verwendet hat, kann die EU-Kommission dies sanktionieren.

Auf der Grundlage eines Beschlusses des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages wurde mit Inkrafttreten des Rahmenplans 2023 bis 2026 im Februar 2023 unter Teil I, Buchstabe B, Nummer 8 folgende Regelung eingeführt:

„Die Länder prüfen die ordnungsgemäße Verwendung der zur Verfügung gestellten Bundesmittel sowie die Einhaltung der Zweckbindungsfristen. Dazu führen die Länder insbesondere auch Vor-Ort-Kontrollen durch. Die Länder bestätigen im Rahmen der Berichterstattungspflicht dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft jährlich, dass die GAK-Mittel ordnungsgemäß verwendet worden sind und die Kontrollen in Übereinstimmung mit den geltenden rechtlichen Bestimmungen durchgeführt wurden.“

Das BMEL forderte bislang von den Ländern keine Information darüber,

- welche Bestimmungen dort zur Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen und Kontrollen der Zweckbindungsfristen bestehen und
- mit welchen Ergebnissen die vorgegebenen Kontrollen wahrgenommen wurden.

Diese Angaben werden seit dem Jahr 2024 mit einem standardisierten Berichtsvordruck für das Vorjahr abgefragt.

Der aktuelle GAK-Rahmenplan enthält insgesamt 14 Einzelmaßnahmen mit Zweckbindungsfristen für geförderte Grundstücke, Bauten, Maschinen oder EDV-Ausstattungen. Wir prüften bei den Ländern Bayern und Baden-Württemberg, ob und wie diese die seit dem Jahr 2023 bestehende Kontrollpflicht wahrnahmen.

In Bayern bestimmten die „Hinweise zur Sachbearbeitung und Kontrolle bei der Förderung waldbaulicher Maßnahmen“, dass

- die Fertigstellungsanzeigen/Verwendungsnachweise in einem Umfang von mindestens 10 % der Anträge im Wege der vertieften Prüfung gemäß Verwaltungsvorschrift Nummer 11 zu Artikel 44 zur Bayerischen Haushaltsordnung (VV BayHO) im Wald zu prüfen sind und
- die Bindefristkontrollen jährlich mindestens 1 % der Anträge mit Maßnahmen, die sich noch in der Zweckbindungsfrist bzw. Laufzeit (bei Prämienfällen) befinden, umfassen.

Das Land Bayern wertete das Ergebnis der vertieften Prüfungen nicht landesweit aus.

Die Ergebnisse der Ex-post-Kontrollen machte es jährlich transparent:

Tabelle 4

Fehlerquote bei den Ex-post-Kontrollen in Bayern seit dem Jahr 2020

Jahr	Mängelquote <i>in %</i>
2020	33
2021	29
2022	29
2023	23

Quelle: Seite 36 der Förderdienstbesprechungen 2024; Richtlinien und weitere Informationen, Referat F2 - Forstliche Förderung und Beratung.

Das Land Baden-Württemberg bestimmte unter Nummer 11.7 der VwV NWW, dass Kontrollen in Anlehnung an die Verordnung (EU) Nummer 809/2014 wahrgenommen werden.

Wird hierbei festgestellt, dass Förderungsvoraussetzungen oder Festlegungen im Zuwendungsbescheid nicht eingehalten wurden, ist eine Kürzung und gegebenenfalls eine Sanktion nach Artikel 63 der Durchführungsverordnung (EU) Nummer 809/2014 sowie Artikel 35 der Delegierten Verordnung (EU) Nummer 640/2014 durchzuführen, soweit die Zuwendungsempfänger dies zu vertreten haben. Zu Unrecht gezahlte Beiträge sind gemäß Artikel 7 der Durchführungsverordnung (EU) Nummer 809/2014 zuzüglich Zinsen zurückzufordern.

Wir erfragten im Land Baden-Württemberg, ob

- es die seit dem Jahr 2023 bestehenden Kontrollpflichten umgesetzt hat und falls ja, was die Rechtsgrundlage für Vor-Ort- und Ex-post-Kontrollen ist,
- das Ergebnis dieser Prüfungen (Beanstandungen ja/nein) abgefragt und dokumentiert wird.

Entsprechend dessen Antwort werden im Forstbereich, analog zu EU-kofinanzierten Maßnahmen, auch im Bereich rein nationaler (GAK-Maßnahmen) Maßnahmen Vor-Ort- und Ex-post-Kontrollen durchgeführt. Die Rechtsgrundlage bildet die Verfügung zur Kontrolle und internen Qualitätssicherung vom 14. April 2008, Az.: 52-8678.06.

Danach werde bei Privatwald-Betrieben bis 200 ha eine 100-prozentige Vor-Ort-Kontrolle im Rahmen der Inaugenscheinnahme durchgeführt. Im Kommunal- und im Privatwald über 200 ha würden Vor-Ort-Kontrollen nach Ermessen bzw. anlassbezogen wahrgenommen. Ein Stichprobenverfahren sei nicht eingerichtet, die Prüffälle würden über eine Excelliste ausgewählt. Die Dokumentation werde als Prüfbericht in der Förderakte abgelegt.

Das Land wertete nicht aus, ob und mit welchem Ergebnis die Bewilligungsstellen Vor-Ort-Kontrollen und Ex-post-Kontrollen wahrnahmen. Eine zusammengefasste Auswertung für die GAK gab es nicht. Entsprechend waren Mängelquoten nicht bekannt. Eine technische Dokumentation sei mit der geplanten Inbetriebnahme im FOKUS-Fördermodul vorgesehen.

Würdigung

Aus dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz ergibt sich die Aufgabe der Verwaltung, die bestimmungsgemäße Verwendung der dem Zuwendungsempfänger gewährten Haushaltsmittel zu kontrollieren. Für das BMEL und die Länder ist es von besonderer Bedeutung, dass die Verwendungsnachweise der GAK-finanzierten Maßnahmen ordnungsgemäß geprüft werden. Beide müssen Rechenschaft ablegen, ob die Förderung wie vorgesehen durchgeführt wurde oder zu aktualisieren ist. Mit der Ergänzung des Rahmenplans 2023 bis 2026 um die Pflicht, Vor-Ort- und Ex-post-Kontrollen wahrzunehmen, wurde ein wichtiger Schritt hin zur Überwachung der zweckentsprechenden Verwendung von GAK-Förderungen gemacht. Die nun vorzusehenden Vor-Ort-Kontrollen und Ex-post-Kontrollen können umfassende Erkenntnisse über den zweckgerechten Einsatz der Zuwendungsmittel liefern und mit Blick auf das immanente Entdeckungsrisiko dazu beitragen, die ordnungsgemäße Verwendung von Zuwendungen sicherzustellen. Das neue Berichtswesen ist für den Bund wichtig, um zu prüfen, ob die Länder die beschlossenen Vorgaben tatsächlich umsetzen und um erforderlichenfalls die neuen Pflichten durchzusetzen.

Unsere Erhebungen im Land Baden-Württemberg haben gezeigt, dass dort die neuen Vorgaben des Rahmenplans nicht vollständig umgesetzt worden sind.

Empfehlung

Wir haben es für notwendig erachtet, dass das BMEL nachhält und darauf hinwirkt, dass die neuen Pflichten von den Ländern tatsächlich wahrgenommen werden. Dazu sollte das BMEL die Thematik auf einer der nächsten Bund-Länder-Besprechungen erneut erörtern und auf eine ordnungsgemäße Wahrnehmung der Kontrollen hinwirken.

Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat mitgeteilt, dass es im 1. Halbjahr 2024 mit dem Bundesrechnungshof und den Ländern ein Verfahren zur Kontrolle der ordnungsgemäßen Mittelverwendung abgestimmt habe. Danach werden die Kontrollen der Maßnahmen erfasst, die ausschließlich national mit GAK-Mitteln (Bundes- und Landesmittel) finanziert wurden. Der entsprechende Berichtsvordruck solle erstmals im Jahr 2025 für die Daten im Jahr 2024 an die Länder versandt werden und das Ergebnis dem Bundesrechnungshof im Herbst 2025 übersandt werden.

Bei der nächsten Sitzung der Forstförderreferenten werde die Wahrnehmung von Vor-Ort-Kontrollen besprochen.

Abschließende Bewertung

Wir halten an unserer Empfehlung fest, dass das BMEL die Einhaltung der Kontrollpflichten durch die Länder sicherstellen muss.

4.3 Hinweispflicht auf die finanzielle Beteiligung des Bundes

Rechtsgrundlage und Sachverhalt

Seit dem Jahr 2012 verpflichtet der jeweilige Rahmenplan die Länder, bei Investitionsmaßnahmen von mehr als 50 000 Euro sogenannte Erläuterungstafeln anzubringen. Seit dem Jahr 2023 sind auch gleichwertige elektronische Anzeigen zulässig (vgl. Teil I, Buchstabe B, Nummer 7 des GAK-Rahmenplans 2023 bis 2026). Der Rahmenplan bestimmt:

„Im Zuwendungsbescheid ist auf die Beteiligung des Bundes im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ hinzuweisen. Bei Investitionsmaßnahmen ab 50.000 Euro öffentliche Mittel hat der Begünstigte über eine Erläuterungstafel oder eine gleichwertige elektronische Anzeige vor Ort gegenüber der Öffentlichkeit auf die Tatsache hinzuweisen, dass diese Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ vom Bund und jeweiligen Land mitfinanziert werden. ... Weitere Einzelheiten regeln die Länder.“

Die Hinweistafeln haben den Zweck, die Öffentlichkeit über die finanzielle Beteiligung des Bundes an einer GAK-finanzierten größeren Infrastruktur- bzw. Baumaßnahme zu informieren.

Das BMEL wies bei Bund-Länder-Sitzungen regelmäßig auf die vorgenannte Hinweispflicht hin. Zudem erstellte es einen Leitfaden zur Gestaltung der Hinweise für GAK-Förderprojekte. Darin ist bestimmt, dass sich die Hinweispflicht sowohl auf die Bau- oder Umsetzungsphase als auch auf das fertiggestellte geförderte Vorhaben selbst erstreckt und für die gesamte Dauer der Zweckbindungsfrist besteht.

Abbildung 1 vermittelt einen Eindruck einer Erläuterungstafel.

Abbildung 1

Erläuterungstafel

Beispiel für eine Erläuterungstafel in Bayern aus dem Landkreis Roth mit Hinweis auf die finanzielle Beteiligung des Bundes.



Foto: Zur Verfügung gestellt vom AELF Roth.

Die Förderrichtlinie des Landes Bayern enthielt keine Regelung zur Publizitätspflicht. Auf diese Pflicht wies Nummer 2.13 des Antragvordruckes hin.

Wir untersuchten zwei Zuwendungen mit einem Investitionsvolumen von mehr als 50 000 Euro. Beide Bewilligungsbescheide enthielten keine Auflage, eine Hinweistafel anzubringen. Die Umsetzung der Auflage war in den jeweiligen Verwendungsnachweisen nicht aufgeführt. Das AELF prüfte nicht, ob die Hinweistafeln tatsächlich aufgestellt wurden. Bei den örtlichen Erhebungen nahmen wir eine Inaugenscheinnahme vor. Danach waren beide Hinweistafeln vorhanden.

Im Land Baden-Württemberg bestimmte Nummer 3.15.1.2 der VwV NWW eine dem Rahmenplan vergleichbare Pflicht, eine Erläuterungstafel anzubringen und im Zuwendungsbescheid auf die Beteiligung des Bundes hinzuweisen.

Bei der Prüfung von dortigen Fördermaßnahmen stellten wir fest, dass einem Antragsteller mit Bescheid vom 7. August 2020 eine Zuwendung von 86 981 Euro bewilligt wurde. Der Bewilligungsbescheid enthielt keine Auflage zum Anbringen einer Hinweistafel. Nach Vorlage des Verwendungsnachweises gewährte die Bewilligungsbehörde mit zwei Auszahlungsmitteilungen vom 11. April 2023 und 22. Juni 2023 insgesamt 54 596 Euro. Auch diese Schreiben an den Zuwendungsempfänger enthielten keine Auflage, eine Hinweistafel anzubringen oder

eine Fotodokumentation zu erstellen. Ob eine Hinweistafel angebracht wurde, war nach Aktenlage nicht feststellbar.

Würdigung

Die Durchführung des Rahmenplans ist Aufgabe der Länder. Das BMEL hat bei Bund-Länder-Sitzungen mehrfach auf das mit der Regelung des Rahmenplans verbundene Ziel hingewiesen, die Öffentlichkeit über die finanzielle Beteiligung des Bundes zu informieren. Der GAK-Rahmenplan sieht seit dem Jahr 2012 eine Hinweispflicht für Investitionsmaßnahmen vor. Gleichwohl ist es dem BMEL noch immer nicht gelungen, dass die Länder ein ordnungsgemäßes Verfahren etablieren.

Zwar hatten die Länder Bayern und Baden-Württemberg in der Förderrichtlinie bzw. dem Bewilligungsvordruck für Zuwendungen ab 50 000 Euro die grundsätzliche Pflicht zur Aufstellung von Hinweistafeln bestimmt. Tatsächlich enthielten die von uns geprüften Bewilligungsbescheide keine entsprechenden Auflagen. Auch sehen wir es als zweckwidrig und missbräuchlich an, wenn die Hinweispflicht dann ausgesetzt wird, wenn zu einem Antrag im zeitlichen Zusammenhang zwei Bewilligungsbescheide ergehen, die in der Summe eine Investitionsmaßnahme von über 50 000 Euro umfasst.

Letztlich haben die Länder nicht nachgehalten, ob Auflagen tatsächlich umgesetzt wurden. Bei der Verwendungsnachweisprüfung wurde dies, z. B. durch Anforderung einer Fotodokumentation, nicht abgefragt.

Empfehlung

Wir haben dem BMEL empfohlen,

- erneut auf die Umsetzung der Vorgaben zur Hinweispflicht/Erläuterungstafel durch die Länder hinzuwirken und diese ggf. über ein Berichtswesen sicherzustellen sowie
- bei künftigen Bund-Länder-Sitzungen über diese Prüfungsfeststellungen zu informieren.

Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat eingeräumt, dass Hinweise auf die Beteiligung des Bundes bei Fördermaßnahmen für die Sichtbarkeit der Aktivitäten des BMEL wichtig seien. Daher setze es den Hinweis des Bundesrechnungshofes um. Bei der nächsten Bund-Länder-Sitzung werde nochmals auf die Vorgaben zu Hinweistafeln hingewiesen. Die Ergebnisse der Prüfung werden Teil der Tagesordnung sein. Von weiteren Berichtspflichten der Länder gegenüber dem Bund werde jedoch zunächst, auch im Sinne der Bürokratievermeidung, abgesehen. Sollten die Hinweise jedoch nicht umgesetzt werden, können weitere Berichtspflichten in Betracht gezogen werden.

Abschließende Würdigung

Wir begrüßen das Tätigwerden des BMEL bezüglich der Umsetzung der Vorgaben zur Hinweispflicht/Erläuterungstafel und die vorgesehene Information bei der Bund-Länder-Sitzung. Das BMEL sollte, wie zugesagt, im Falle einer Nicht-Umsetzung der Vorgaben weitere Berichtspflichten in Betracht ziehen.

5 Steuerpflichtigkeit von Finanzhilfen

Rechtsgrundlage und Sachverhalt

§ 12 Absatz 1 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StabG) definiert Subventionen als Bundesmittel, die für bestimmte Zwecke an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung gegeben werden. Die Formulierung in § 12 StabG stellt auf private Unternehmen und Wirtschaftszweige als unmittelbar oder mittelbar begünstigte 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.

Subventionen haben eine steuerrechtliche Komponente. Öffentliche Fördermittel aus dem Haushalt der EU, des Bundes oder der Länder, die als Ertragszuschüsse, Aufwandszuschüsse oder als Investitionszuschüsse an Betriebe 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 gegebenenfalls gewerbsteuerpflichtig. 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.

Auch Zuwendungen an natürliche Personen, die somit keine Subventionen sind, können steuerpflichtig sein. Entsprechend bestimmt § 2 Absatz 1 Verordnung über Mitteilungen an die Finanzbehörden durch andere Behörden und öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten (Mitteilungsverordnung), dass die Behörden den Finanzämtern Zahlungen mitteilen müssen, wenn der Zahlungsempfänger nicht im Rahmen einer land- und forstwirtschaftlichen, gewerblichen oder freiberuflichen Haupttätigkeit gehandelt hat, oder soweit die Zahlung nicht auf das Geschäftskonto des Zahlungsempfängers erfolgt.

Regelungen zu einer etwaigen Steuerpflicht einer Zuwendung sind in der VV zu § 44 BHO nicht getroffen. Dazu teilte uns das BMEL mit, dass regelmäßig nur auf die einschlägigen

strafrechtlichen Bestimmungen und nicht auf die steuerrechtlichen Verpflichtungen bei der Gewährung der Subvention hingewiesen werde. 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 grundsätzlich eine steuerpflichtige Betriebseinnahme darstellen, die in die Steuererklärung aufzunehmen ist.

Wir untersuchten bei den beiden Ländern, ob deren Förderungsrichtlinien und die Bewilligungsbescheide darauf hinweisen, dass es sich bei GAK-Förderungen an Unternehmen oder natürliche Personen grundsätzlich um steuerlich relevante Zahlungen handelt, die in der Gewinnermittlung bzw. bei der Besteuerung des Zuwendungsempfängers zu berücksichtigen sein können.

Die vom Land Bayern verwendeten Zuwendungsbescheide enthielten keinen Hinweis, dass die Agrarsubvention in der Gewinnermittlung anzugeben und ordnungsgemäß zu versteuern ist. Das StMELF verwies mit Blick auf die Mitteilungsverordnung auf die neu eingeführte Erhebung des steuerlichen Identifikationsmerkmals der Antragstellenden. Dieses sei bei allen Förderanträgen anzugeben. So würden grundsätzlich alle Zahlungen der forstlichen Förderung der Finanzverwaltung mitgeteilt. Mit Erlass vom 22. Dezember 2023, Az.: F2-7752-1/161, bestimmte das Ministerium: „Gemäß § 1 der Mitteilungsverordnung sind Behörden grundsätzlich verpflichtet, Zahlungen an Zuwendungsempfänger den Finanzbehörden mitzuteilen. ... Ziel der Vorgaben ist dabei eine automatisierte Übergabe der erforderlichen Informationen an die Finanzverwaltung. Im Bereich der forstlichen Förderung wird die Übermittlung der jeweiligen Förderdaten zentral durch das StMELF vorgenommen. Bei Zahlungen, die ab dem Haushaltsjahr 2024 erfolgen, ist in diesem Rahmen u. a. auch das steuerliche Identifikationsmerkmal der Antragstellenden zu übermitteln. Daher können ab dem Jahr 2024 grundsätzlich nur noch Auszahlungen geleistet werden, wenn im Zahlbeleg eine Steuer-Identifikationsnummer (Steuer-IdNummer) bzw. Steuernummer hinterlegt ist.“ Die Vorgaben galten für natürliche und juristische Personen/Personenvereinigungen gleichermaßen.

Im Land Baden-Württemberg enthielten die Bewilligungsbescheide keine Information, dass es sich bei den Förderungen um grundsätzlich steuerpflichtige Zahlungen handelt. Noch während der örtlichen Erhebungen sagte das Land zu, es werde die Besonderen Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid wie folgt ergänzen: „Es wird darauf hingewiesen, dass es sich um eine Agrarsubvention handelt. Mit der Auszahlung der genehmigten Zuwendung hat der Zuwendungsempfänger bzw. Zuwendungsempfängerin zu prüfen, ob die steuerliche Verpflichtung nach dem Einkommen-, Körperschaft-, Gewerbe- oder Umsatzsteuerrecht besteht, die erhaltene Zuwendung gegenüber den Finanzbehörden erklären zu müssen.“

Würdigung

Entsprechend dem 29. Subventionsbericht hat das BMEL im Jahr 2023 rund 1,6 Mrd. Euro Finanzhilfen für 23 Förderprogramme bereitgestellt. Davon entfielen 759,6 Mio. Euro Bundesmittel auf GAK-Zahlungen an private Unternehmen und Wirtschaftszweige. Zusammen mit Zahlungen an Privatpersonen (z. B. Waldbesitzer) sowie den Kofinanzierungen der Länder werden jährlich rund 1,3 Mrd. Euro grundsätzlich steuerpflichtige Zahlungen gewährt.

Das BMEL hat die Länder zuletzt im Oktober 2019 auf die grundsätzliche Steuerpflicht von Zuwendungen hingewiesen. Bislang ist es nicht durchgehend gelungen, auf die Länder so einzuwirken, dass diese gegenüber den Zuwendungsempfängern proaktiv und umfassend auf die potenzielle Steuerpflicht hinweisen.

Die Zuwendungsbescheide enthalten in den beiden Ländern weiterhin keinen Hinweis, dass die gewährte Zahlung bei der Besteuerung anzugeben ist und von der Finanzverwaltung deren Steuerpflichtigkeit geprüft wird.

Gleichwohl nehmen wir zur Kenntnis:

- das Verfahren des Landes Bayern, wonach die Zuwendungen im Forstbereich über erhobene steuerliche Identifikationsmerkmale ab dem 1. Januar 2024 automatisiert der Finanzverwaltung mitgeteilt werden, sowie
- die Zusage des Landes Baden-Württemberg, den Zuwendungsbescheid entsprechend zu ergänzen.

Empfehlung

Wir haben vom BMEL erwartet, dass es

- gegenüber den Ländern erneut auf eine Ergänzung des Zuwendungsbescheides oder der Nebenbestimmungen hinwirkt. Ziel muss es sein, dass für den Zuwendungsempfänger deutlich wird, dass durch die Auszahlung der bewilligten Zuwendung steuerliche Verpflichtungen nach dem Einkommen-, Körperschaft-, Gewerbe- oder Umsatzsteuerrecht betroffen sein können. Beim Zuwendungsempfänger bleibt die Letztverantwortung für die Entscheidung, ob und wie er die Zuwendung gegenüber den Finanzbehörden angibt.
- bei einer Bund-Länder-Besprechung die Feststellungen in den beiden Ländern erörtert und den Umsetzungsstand in den Ländern abfragt.

Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat mitgeteilt, dass es

- in der Bund-Länder-Sitzung am 29. Oktober 2024 das Thema Steuerpflichtigkeit von Finanzhilfen angesprochen und die Länder auf das Thema hingewiesen habe sowie
- die Steuerpflichtigkeit von Finanzhilfen bei der nächsten Sitzung der Forstförderreferenten erörtern werde.

Abschließende Würdigung

Wir begrüßen das Tätigwerden des BMEL gegenüber den Ländern. Wir erwarten, dass das BMEL auch weiterhin auf eine Ergänzung des Zuwendungsbescheides oder der Nebenbestimmungen hinwirkt.

6 Konformität der Landesregelungen mit dem Rahmenplan

Rechtsgrundlage und Sachverhalt

Der Rahmenplan bestimmt die Förderungsvoraussetzungen und die Art und Höhe der Förderung (§ 5 Absatz 2 GAKG). Maßnahmen, die die Förderungsvoraussetzungen nicht erfüllen, sind mit GAK-Mitteln nicht förderbar.

Wir werteten in den beiden Ländern deren Förderrichtlinien auf Konformität mit dem GAK-Rahmenplan aus. In beiden Regelungen fehlten nach dem Rahmenplan mögliche Förderungsvoraussetzungen (vgl. Tz. 2).

a) Kultursicherung

- Rahmenplan Nummer 2.1.1

Nach dem Rahmenplan in der für die jeweilige Förderung geltenden Fassung sind Wiederaufforstungen einschließlich Schutz der Kultur sowie Pflege während der ersten fünf Jahre förderfähig.

- Richtlinie Bayern

In Bayern bestimmte die Nummer 4.3.1 der Richtlinie, dass auch die Pflege „einer nicht geförderten Kultur oder Saat“ während der ersten fünf Jahre bis zu einmal jährlich förderbar

ist. Dies betraf die Beseitigung von Konkurrenzvegetation (Nummer 4.3.1) und die Mäusebekämpfung (Nummer 4.3.1.2).

Wir wiesen das Land Bayern auf die unterschiedlichen Regelungen hin. Noch während der örtlichen Erhebungen bestimmte das StMELF in einem Erlass an die Bewilligungsstellen, dass die Förderung für die Beseitigung von Konkurrenzvegetation bei einer nicht nach der WALD-FÖPR 2020 geförderten Kultur oder Saat (Nummer 4.3.1.1, 3. Spiegelstrich) ab sofort ausgesetzt werde.⁸ Entsprechende Anträge dürften nicht mehr bewilligt werden. Das Merkblatt werde bei der nächsten Überarbeitung entsprechend angepasst.

Eine vergleichbare Regelung für die Mäusebekämpfung erließ das Land nicht, sodass diese Anträge weiterhin bewilligt werden können.

Auf Nachfrage teilte das Land Bayern mit, dass es die betroffenen Förderfälle nicht gesondert erfasst habe und deshalb nicht ermitteln könne, in welcher Höhe Zuwendungen aus GAK-Mitteln überzahlt wurden.

b) Nachbesserungen

- Rahmenplan Nummer 2.2.2

Nach dem Rahmenplan dürfen Nachbesserungen u. a. gefördert werden, wenn bei den geförderten Kulturen aufgrund natürlicher Ereignisse (z. B. Frost, Trockenheit, Überschwemmung, nicht jedoch Wildverbiss) Ausfälle in Höhe von mehr als 30 % der Pflanzenzahl oder 1 ha zusammenhängende Fläche aufgetreten sind und der Waldbesitzer den Ausfall nicht zu vertreten hat.

- Richtlinie Bayern

Das Land Bayern regelte die Förderung von Nachbesserungen in seiner Förderrichtlinie (Nummern 2.1.4 und 4.1.7). Danach war die Nachbesserung mit GAK-Mitteln förderfähig, wenn der Ausfall aufgrund eines natürlichen Ereignisses, das die Antragstellerin oder der Antragsteller nicht zu vertreten hat (Extremwetterereignisse und deren Folgen, wie z. B. Frost, Dürre, Überschwemmung, Pilze, Insekten), entstanden ist und die oder der Waldbesitzende keine Ersatzansprüche gegen Dritte geltend machen kann.

Eine Mindestschadenquote oder Fläche war keine Förderungsvoraussetzung. Der Vordruck „Arbeits- und Kulturplan Pflanzung“, der für die Bewilligungsstelle die Grundlage für die Berechnung der Zuwendung bildete, wies für Nachbesserungen zwei Auswahlfelder aus:

- . < 20 % Ausfall und
- . > = 20 % Ausfall.

⁸ Erlass des StMELF vom 18. April 2024, Az.: F2-7752.1-1/376.

Die vom Land Bayern bereitgestellten Zahlungsdaten für die Jahre 2022 und 2023 wiesen 232 bzw. 14 geförderte Nachbesserungen über insgesamt 445 899 Euro aus. Davon waren sieben Fälle in unserer Stichprobenprüfung enthalten. Wir stellten fest, dass davon zwei Fälle⁹ eine Schadenquote von nicht über 30 % oder mehr als 1 ha auswiesen. Die Zuwendungen betrugen insgesamt 1 400,33 Euro.

- Richtlinie Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg bestimmte die VwV NWW unter der Nummer 5.4.2.1, dass Nachbesserungen aus Saat oder Pflanzung nur dann förderfähig sind, wenn Ausfälle von mehr als 30 % der Fläche oder 1 ha zusammenhängende Fläche aufgetreten sind.

Das Land begründete die Berechnung der Ausfälle nach der Fläche und nicht – wie im Rahmenplan bestimmt – nach der Pflanzenzahl wie folgt:

Die Planungsgrundlage für Wiederbewaldungsmaßnahmen sei die Fläche. Die notwendigen Pflanzenzahlen würden anhand der wiederzubewaldenden Fläche ermittelt. Jede Pflanze beanspruche über den notwendigen Pflanzverband eine entsprechende Fläche. Pflanzungen erfolgten über regelmäßige Pflanzabstände. Das Verhältnis Pflanzfläche zu Pflanzenzahl sei demzufolge immer gleich. Die Betrachtung von Nachbesserungen erfolge auch flächig, so dass Einzelausfälle nicht berücksichtigt würden, was bei einer Betrachtung der Pflanzenzahlen durchaus möglich wäre, aber nicht sinnvoll sei, da einzelne Ausfälle beispielsweise durch Naturverjüngung oder im späteren Verlauf durch den restlichen Bestand ausgeglichen werden könnten. Somit komme die flächige Betrachtung der Behandlung der Realität näher und sei die strengere Vorgehensweise, weil meist zusammenhängende Ausfälle, also mehrere Pflanzen am Stück betrachtet würden, unabhängig davon, ob noch vereinzelt Ausfälle auf der Fläche vorhanden seien. Im Ergebnis sei die flächige Betrachtungsweise strenger und entspräche dem typischen flächigen Waldbauansatz.

Würdigung

Der beschlossene Rahmenplan bildet den rechtlichen Rahmen für die Förderrichtlinien der Länder. In beiden geprüften Landesregelungen wichen die Förderungsvoraussetzungen von den Regelungen des Rahmenplans ab. Entsprechend haben die beiden Länder Zuwendungen für Maßnahmen gewährt, die so nach dem Rahmenplan nicht hätten bewilligt werden dürfen.

Wegen der fehlenden Konformität der Richtlinie und der Verwaltungsvorschrift mit dem jeweiligen Rahmenplan haben die Landesverwaltungen mindestens seit deren Inkrafttreten im Jahr 2020 GAK-Bundesmittel zu Unrecht verwendet. In welchem Umfang dies geschah, kann

⁹ Auftragsnummern 82426884 und 82436303.

nicht beziffert werden. Denn beide Länder konnten nicht ermitteln, in welcher Höhe GAK-Bundesmittel in solchen Fällen ausgezahlt wurden.

Soweit das Land Baden-Württemberg vortrug, dass die Berücksichtigung der Ausfallquote auf der Grundlage der Fläche zum gleichen Ergebnis wie die Vorgabe des Rahmenplans führt, liegt trotzdem ein formaler Verstoß gegen § 5 Absatz 2 GAKG vor. Ein Land darf nicht eigenmächtig von den im Rahmenplan bestimmten Förderungsvoraussetzungen abweichen. Soweit es eine Änderung bestehender Bestimmungen für erforderlich erachtet, muss es diese in die Bund-Länder- oder die PLANAK-Sitzungen einbringen.

Empfehlung

Wir haben dem BMEL empfohlen darauf hinzuwirken, dass die GAK-Mittel nur für förderfähige Vorhaben verwendet werden. Es sollte zudem prüfen, ob die Berechnung der Ausfallquote künftig auch oder ausschließlich nach der Fläche möglich ist. Bis zu einer Beschlussfassung sollte es bei Besprechungen mit den Ländern darauf hinweisen, dass Zuwendungen auf der Grundlage dieser Verfahrensweise nicht mit GAK-Mitteln förderfähig sind.

Im Weiteren sollte das BMEL darauf hinwirken, dass das Land Bayern alle Förderungen von Kultursicherungsmaßnahmen davon abhängig macht, dass die Kultur zuvor gefördert wurde.

Bezüglich der den beiden Ländern für diese Zweckbestimmungen gewährten Erstattungen haben wir gebeten, zu prüfen, ob ein Schaden entstanden ist und GAK-Bundesmittel zurückgefordert werden müssen.

Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat mitgeteilt, dass aus fachlicher Sicht die Ausfallquote auch anhand der Fläche ermittelt werden könne. Auf der nächsten Sitzung der Forstförderreferenten werde dieser Vorschlag Teil der Tagesordnung sein. Soweit der Bundesrechnungshof der Weitergabe des Berichtsentwurfs zustimme, werde das BMEL die beiden Länder um Stellungnahme zu den Prüfungsfeststellungen bitten.

Abschließende Würdigung und Empfehlung

Wir erkennen an, dass das BMEL den Vorschlag, die Ausfallquote auch anhand der Fläche zu ermitteln, auf der nächsten Sitzung im Plenum erörtern wird. Die Stellungnahme der Länder hätte das BMEL allerdings schon im Rahmen der Stellungnahme zu unserem Entwurf der Prüfungsmitteilung einholen müssen.

Zu der Empfehlung betreffend das Land Bayern, darauf hinzuwirken, dass vor Förderungen von Kultursicherungsmaßnahmen zuvor die Kultur gefördert wurde, äußert sich das BMEL nicht. Wir halten an dieser Empfehlung fest.

Zu der Empfehlung der Prüfung eines Schadens und der Möglichkeit der Rückforderung von GAK-Bundesmitteln äußert sich das BMEL nicht. Wir halten auch an dieser Empfehlung fest.

7 Mindestauszahlungsbeträge

Rechtsgrundlage und Sachverhalt

Der Rahmenplan sieht für die Förderung des Waldumbaus keine Mindestauszahlungsbeträge vor.

Das Land Bayern legte für die folgenden waldbaulichen Maßnahmen eine Bagatellgrenze von 500 Euro je Förderantrag fest¹⁰:

- Wiederaufforstung durch Pflanzung und Saat und
- Vorbereitung und Weiterentwicklung der natürlichen Verjüngung.

Für Maßnahmen zum Erhalt einer Kultur während der Bindefrist bzw. während der ersten fünf Jahre in Form von Nachbesserung und Kulturpflege waren keine Mindestauszahlungsbeträge bestimmt. Das Land Bayern legte uns 5 194 Förderfälle aus dem Jahr 2022 und 3 347 Förderfälle aus dem Jahr 2023 vor. Jeder Förderfall entsprach einer durchgeführten Maßnahme. Ein Antrag bestand regelmäßig aus mehreren Einzelmaßnahmen, darunter auch Maßnahmen der naturnahen Waldbewirtschaftung, die nicht den Waldumbau betrafen oder nicht mit Bundesmitteln über die GAK finanziert wurden. Der Mindestauszahlungsbetrag galt für den gesamten Antrag.

Eine elektronische Auswertung der vorgenannten Förderfälle ergab, dass für sieben Anträge, drei das Jahr 2022 und vier das Jahr 2023 betreffend, Beträge unterhalb des Mindestauszahlungsbetrages ausbezahlt wurden. In drei dieser Fälle lag der Betrag der erstmaligen Bewilligung über dem Mindestauszahlungsbetrag von 500 Euro, fiel aber durch Kürzungen bei der Verwendungsnachweisprüfung unter den Mindestauszahlungsbetrag. Die Beträge unter 500 Euro wurden an die Zuwendungsempfänger mit der Begründung ausbezahlt, dass durch die Bearbeitung des Antrags der eigentlich zu vermeidende Organisationsaufwand bereits entstanden sei. In den restlichen vier Fällen wurden von Beginn an Beträge unterhalb des Mindestauszahlungsbetrages bewilligt und ausbezahlt.

¹⁰ Richtlinie für Zuwendungen zu waldbaulichen Maßnahmen im Rahmen eines forstlichen Förderprogramms (WALDFÖPR 2020), Nummer 5.3.4 Bagatellgrenzen.

Für Maßnahmen zur Kulturpflege und für Nachbesserungen bestand keine Bagatellgrenze. Hier wurden im Jahr 2022 Zuwendungen unter 500 Euro in 60 Fällen für Förderanträge für Kulturpflege und in 58 Fällen für Nachbesserungen ausbezahlt. In einem dieser Fälle wurden 48 Euro für Kulturpflege zuzüglich 105 Euro für eine zweite Maßnahme ausbezahlt.

Das Land Baden-Württemberg legte in Abhängigkeit von der jeweiligen Betriebsart und -größe folgende Mindestauszahlungsbeträge¹¹ pro Antrag fest:

- | | | |
|---|------------------------|-------------|
| • Private Forstbetriebe | bis 200 ha | 250 Euro, |
| | über 200 ha bis 500 ha | 1 000 Euro, |
| | über 500 ha | 2 500 Euro, |
| • Körperschaftliche Forstbetriebe | bis 500 ha | 1 000 Euro, |
| | über 500 ha | 2 500 Euro, |
| • Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse | | 1 000 Euro. |

Das Land Baden-Württemberg wies für das Jahr 2022 insgesamt 1 263 und für das Jahr 2023 weitere 978 Förderfälle aus. Ein Förderantrag umfasste regelmäßig mehrere Förderfälle (Einzelmaßnahmen). Im Jahr 2022 wurden Zuwendungen für 278 Anträge, im darauffolgenden Jahr 2023 für 223 Anträge ausbezahlt. Ob der Mindestauszahlungsbetrag tatsächlich beachtet wurde, wertete das Land Baden-Württemberg nicht elektronisch aus. Eine Auswertung, die die jeweilige Betriebsgröße, -art sowie den Auszahlungsbetrag ausweist, gab es nicht.

Nach den Erhebungen erstellte das Land eine derartige Auswertung. Diese ergab, dass Zuwendungen für 20 Anträge, davon jeweils 10 im Auszahlungsjahr 2022 und 10 im Auszahlungsjahr 2023, unterhalb des jeweils gültigen Mindestauszahlungsbetrages ausbezahlt wurden. Davon betrafen 11 Anträge körperschaftliche Forstbetriebe (3 bis 500 ha und 8 über 500 ha) und 9 Anträge privatwirtschaftliche Forstbetriebe bis 200 ha. Die Auszahlungssumme betrug insgesamt 10 043 Euro.

Würdigung

Die Festlegung von Mindestauszahlungsbeträgen dient dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit im Sinne des § 7 Absatz 1 BHO. Danach darf der Verwaltungsaufwand im Zusammenhang mit der Förderung nicht in einem unangemessenen Verhältnis zum gewährten Zuwendungsbetrag stehen. Wir erkennen an, dass beide Länder Mindestauszahlungsbeträge festlegten, um die Wirtschaftlichkeit der Förderung zu gewährleisten.

¹¹ Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz über die Gewährung von Zuwendungen für Nachhaltige Waldwirtschaft (VwV NWW) vom 13. Juli 2020 – Az.: 52-8678.01, geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 15. Juni 2023 (GABl. 2023, S. 284), Tz. 3.5 Bagatellgrenzen; Merkblatt zur Förderung waldbaulicher Maßnahmen, 5.1 Allgemeine Voraussetzungen, Mindestbeträge, Stand: 16. Februar 2018.

Gleichwohl haben in Bayern die AELF in sieben Fällen gegen die WALDFÖPR 2020-Richtlinie verstoßen.

Für Kulturpflege- oder Nachbesserungsmaßnahmen bestimmte das Land Bayern keinen Mindestauszahlungsbetrag. Der Verwaltungsaufwand war jedoch ähnlich hoch wie bei den sonstigen Maßnahmen für den Waldumbau. Das rechtfertigt auch hier einen Mindestauszahlungsbetrag. In einem Fall waren 48 Euro für die Kulturpflege zu zahlen. Dem Besitzer eines Waldes sollte es möglich sein, diese aus eigenen Mitteln aufzubringen.

Die Bewilligungsbehörden¹² im Land Baden-Württemberg verstießen ebenfalls gegen die VwV NWW, indem sie in 20 Fällen Beträge unterhalb des jeweils anzuwendenden Mindestauszahlungsbetrages auszahlten. Ferner stellte sich heraus, dass das Land zum Zeitpunkt der Erhebungen nicht auf der Basis eines standardisierten Berichts regelmäßig vollständig kontrollieren konnte, ob die Mindestauszahlungsbeträge eingehalten werden.

Beide Länder haben mit ihren Förderentscheidungen unter Missachtung der von ihnen festgelegten Mindestauszahlungsbeträge Bundesmittel zweckentfremdet. Die Länder haben diese Festlegungen einzuhalten und die Einhaltung zu überprüfen. Davon ginge auch eine wichtige Signalwirkung an die Zuwendungsempfänger aus. Andernfalls besteht nämlich die Gefahr, dass sie mehr Maßnahmen beantragen und zunächst bewilligt bekommen, als sie letztlich tatsächlich durchführen. Damit könnten sie eine Erstattung ihrer Ausgaben auch unterhalb des Mindestauszahlungsbetrages erreichen. Das käme einer systematischen Umgehung des Mindestauszahlungsbetrages gleich. Die Argumentation, dass durch die Bearbeitung des Antrags der eigentlich zu vermeidende Organisationsaufwand bereits entstanden sei, könnte sogar dazu führen, dass solche Fälle künftig verstärkt auftreten.

Zudem hält es der Bundesrechnungshof für zumutbar, dass ein Betrag von bis zu 500 Euro vom Waldbesitzer für den Erhalt seines Waldes selbst aufgebracht werden kann und nicht von der Allgemeinheit getragen werden muss.

Empfehlung

Wir haben das BMEL mit Blick auf die Notwendigkeit der sparsamen Bewirtschaftung der GAK-Mittel gebeten darauf hinzuwirken, dass

- die Länder Bayern und Baden-Württemberg künftig die Einhaltung ihrer eigenen Bestimmungen zu Mindestauszahlungsbeträgen gewährleisten,
- das Land Bayern auch die Einführung eines Mindestauszahlungsbetrags für Nachbesserungen und Kulturpflege prüft,
- in Abstimmung mit den Ländern die Förderungsbestimmungen des Rahmenplans um einheitliche Bagatellgrenzen ergänzt werden.

¹² Vor-Ort-Einheiten der Regierungspräsidien.

Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat mitgeteilt, dass sich die Besitzstruktur in den Ländern zum Teil unterschiedlich darstelle, wonach über die Hälfte der Körperschafts- und Privatwälder nicht größer als 2 ha seien. Um diese überwiegende Anzahl an Waldbesitzenden zu erreichen, sollte von Bagatellgrenzen auf Bundesebene abgesehen werden. Allerdings können die Besitzverhältnisse bei den einzelnen Ländern anders gestaltet sein. Deshalb könne auf der Ebene der Länder eine Bagatellgrenze sinnvoll sein. Einzelne Länder setzen das bereits um.

Abschließende Würdigung

Das BMEL nimmt zu unseren drei Teilempfehlungen nicht explizit Stellung, insbesondere nicht zu der Einhaltung der eigenen Bestimmungen in Bayern und Baden-Württemberg und der Prüfung der Einführung eines Mindestauszahlungsbetrages für Nachbesserungen und Kulturpflege in Bayern.

Wir bleiben bei unserer Auffassung. Ausgaben von bis zu 500 Euro sollten mit Blick auf den unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand von jedem Waldbesitzer selbst getragen werden. Wenn überdies in Ländern eigene Regelungen zu Mindestauszahlungsbeträgen bestehen, sollten diese – mit Blick auf die Notwendigkeit der sparsamen Bewirtschaftung der GAK-Mittel – auch eingehalten werden.

Wir erwarten vom BMEL, dass es auf einheitliche Bagatellgrenzen hinwirkt.

8 Nachweis standortheimischer Baumarten

Rechtsgrundlage und Sachverhalt

Der Rahmenplan bestimmt unter Nummer 2.2.1, dass für die Förderung der Wiederaufforstung sowie des Vor- und Unterbaus einschließlich der Naturverjüngung ein hinreichender Anteil standortheimischer Baumarten einzuhalten ist. Der Begriff „hinreichend“ wurde nicht näher definiert. Ab dem Rahmenplan 2024 bis 2027 ist ein „überwiegender“ Anteil standortheimischer Baumarten einzuhalten.

Das Land Bayern bestimmte in seiner Richtlinie und den dazugehörigen Hinweisen¹³ einen Anteil von mindestens 20 % (ab dem 1. Januar 2024 mindestens 51 %) standortheimischer

¹³ Richtlinie für Zuwendungen zu waldbaulichen Maßnahmen im Rahmen eines forstlichen Förderprogramms (WALDFÖPR 2020), Tzn. 4.1.1.1 u. 4.2.2.1.
Hinweise zur WALDFÖPR 2020, Stand 1. Juli 2023, Seite 6.

Baumarten. Wir untersuchten dort 70 Förderfälle¹⁴ danach, ob der hinreichende Anteil standortheimischer Baumarten eingehalten und aktenkundig dokumentiert wurde. Wir stellten fest, dass die bis zum Jahr 2023 verwendeten Antrags- und Bearbeitungsunterlagen den Anteil standortheimischer Baumarten regelmäßig nicht auswiesen. Die Forstbediensteten entschieden selbst, ob sie diesen im Arbeits- und Kulturplan (AuK-Plan) auswiesen. Welche Baumarten als standortheimisch klassifiziert wurden, wurde von den Forstbediensteten individuell je nach Lage des einzelnen Flurstücks auf der Grundlage von Fachliteratur bestimmt. In 36 Fällen war im AuK-Plan dokumentiert, dass ein Mindestanteil von 20 % standortheimischen Baumarten eingehalten wurde, davon wurde in 6 Fällen der genaue prozentuale Anteil standortheimischer Baumarten benannt. In den restlichen 30 Fällen fehlten Angaben zum Anteil standortheimischer Baumarten. In keinem untersuchten Fall ging aus den Unterlagen hervor, bei welchen der geförderten Baumarten es sich um standortheimische Baumarten handelte.

Das StMELF hat die Hinweise zur WALDFÖPR 2020 dahingehend angepasst, dass ab dem 1. Januar 2024 der Mindestanteil von 51 % standortheimischer Baumarten während der Bindefrist (fünf Jahre) einzuhalten ist. Verringert sich der Anteil aufgrund eines Auflagenverstößes, so kommt es zu einer Teil-Rückforderung. Die Antrags- und Bearbeitungsunterlagen blieben unverändert.

Das Land Baden-Württemberg legte in seiner Verwaltungsvorschrift¹⁵ fest, dass der Anteil nicht heimischer Baumarten höchstens 50 % der Erstaufforstungsfläche betragen darf. Welche Baumarten landesweit standortheimisch sind, klassifizierte es.

Wir untersuchten im Land Baden-Württemberg 100 Fälle danach, ob jeweils ein hinreichender Anteil standortheimischer Baumarten eingehalten und aktenkundig dokumentiert war. Wir stellten fest, dass die verwendeten Antrags- und Bearbeitungsunterlagen den Gesamtanteil standortheimischer Baumarten je geförderter Flurfläche nicht auswiesen. Für die Antragsprüfung war von der unteren Forstbehörde die „Prüfliste zum Antrag für forstliche Fördermaßnahmen zur Bewilligung in FOKUS 2000 ohne ELER-Finanzierung“ (Prüfliste) zu verwenden. Darin wurde unter dem Abschnitt „Zusatzprüfung für waldbauliche Maßnahmen“ der Anteil der heimischen Baumarten abgefragt. In 9 von 100 Fällen fehlte die aktuelle Prüfliste.

In einem Fall wurde der Abschnitt „Zusatzprüfung für waldbauliche Maßnahmen“ nicht ausgefüllt. In einem weiteren Fall wurde im Antrag die Pflanzung von 60 % nicht heimischer Bäume beantragt. Die untere Forstbehörde vermerkte in der Prüfliste zum Antrag, dass der Antragssteller im Schreiben darauf hinzuweisen sei, dass für 10 % eine heimische Baumart auszuwählen sei. Da in der Akte die Seiten 2 und 4 des Zuwendungsbescheides und die Verwendungsnachweise fehlten, konnte nicht nachvollzogen werden, ob der Bescheid den

¹⁴ Bei den übrigen 30 Fällen handelte es sich um Nachbesserungen und Kulturpfliegemaßnahmen, bei denen der Anteil standortheimischer Baumarten keine Förderungsvoraussetzung ist.

¹⁵ Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz über die Gewährung von Zuwendungen für Nachhaltige Waldwirtschaft (VwV NWW) vom 13. Juli 2020, Az.: 52-8678.01.

Hinweis enthielt und der Antragssteller sich an die Anforderung einer veränderten Pflanzung hielt. Eine Fördersumme von 14 706 Euro wurde ausbezahlt.

In einem ähnlich gelagerten Fall wurde für zwei Flurstücke die Wiederaufforstung von 90 % beziehungsweise 60 % nicht standortheimischen Baumarten beantragt. Eine Prüfliste war nicht vorhanden. Der Verwendungsnachweis wies nicht aus, ob tatsächlich die 60 bzw. 90 % nicht standortheimischen Baumarten gepflanzt wurden. Im Protokoll über eine Inaugenscheinnahme zum Antrag vom 9. August 2023 wurde dokumentiert, dass der Anteil nicht heimischer Baumarten unter 50 % lag. Am 7. Mai 2024 wies das Land eine Zuwendung von 17 588,46 Euro an.

In einem weiteren Fall wurde ein 50 %-Anteil nicht heimischer Baumarten beantragt, jedoch laut Sachbericht des Antragsstellers 70 % dieser nicht heimischen Baumarten gepflanzt. Ein Förderbetrag von 2 100 Euro wurde für den Antrag ausbezahlt.

Würdigung

Im Rahmenplan war die Förderungsvoraussetzung „hinreichender Anteil standortheimischer Baumarten“ nicht näher bestimmt. Die beiden Länder haben sie nicht einheitlich definiert. Das Land Bayern bestimmte einen Mindestanteil von 20 %, das Land Baden-Württemberg einen Mindestanteil von 50 % standortheimischer Baumarten. Die restriktive Auslegung in Baden-Württemberg hat bewirkt, dass hier vergleichsweise mehr standortheimische Baumarten im Sinne der Zielsetzung der Maßnahme gepflanzt wurden. Zudem hat das Land Baden-Württemberg eine einheitliche Klassifizierung der Baumarten vorgenommen.

Das Land Bayern hat dagegen großzügigere Fördervoraussetzungen und zudem individuell, je nach Lage des Flurstücks, Baumarten als standortheimisch klassifiziert. Dies hat bewirkt, dass weniger standortheimische Baumarten gepflanzt werden mussten, um eine GAK-Förderung zu erhalten. Zudem mussten die Forstbediensteten die standortheimischen Baumarten individuell für das einzelne Flurstück ermitteln. Ein solches Verfahren ist regelmäßig verwaltungsaufwendiger als eine standardisierte Klassifizierung und Bearbeitung.

In beiden Ländern war aus den Akten nicht sofort erkennbar, ob und in welcher Höhe der jeweils erforderliche Anteil an standortheimischen Baumarten eingehalten wurde. Dabei wäre es kein Mehraufwand, diesen regelmäßig bei der Bearbeitung der Unterlagen mit zu dokumentieren. So hätte auch nicht forstwirtschaftlich geschultes Personal aus den Antrags- und Bearbeitungsunterlagen schnell und eindeutig erkennen können, welcher Anteil an standortheimischen Baumarten geplant und umgesetzt wurde. Das hätte die eigenen internen Kontrollen erleichtert und entgegengewirkt, dass Fördergelder zu Unrecht gewährt werden und zurückgefordert werden müssen.

Empfehlung

Wir haben darauf verwiesen, dass seit dem Jahr 2024 im Rahmenplan ein überwiegender Anteil standortheimischer Baumarten bestimmt ist.

Mit Blick auf diese restriktivere und nun eindeutig bestimmte Förderungsvoraussetzung haben wir vom BMEL erwartet, darauf hinzuwirken, dass der geplante und tatsächliche Anteil der geförderten standortheimischen Baumarten im Vorgang transparent ausgewiesen wird.

Daneben haben wir angeregt, im Benehmen mit den Ländern zu prüfen, ob die standortheimischen Baumarten bundes- oder landesweit klassifiziert werden können.

Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat mitgeteilt, dass es aufgrund der großen regionalen Unterschiede der Waldstandorte bisher davon abgesehen habe, eine bundesweite Ausweisung standortheimischer Baumarten vorzunehmen. Entsprechend Nummer 2.2.1 seien die Baumarten- und waldbaulichen Empfehlungen der Länder zu berücksichtigen. Auf der nächsten Sitzung der Forstförderreferenten werde die Umsetzung unserer Empfehlung erörtert.

Abschließende Würdigung

Auf unsere Erwartung, den geplanten und tatsächlichen Anteil der geförderten standortheimischen Baumarten im Vorgang transparent auszuweisen, geht das BMEL nicht explizit ein.

Ein „überwiegender Anteil standortheimischer Baumarten“ ist seit dem Jahr 2024 eine Tatbestandsvoraussetzung. Deren Vorliegen ist prüfbar in den Akten auszuweisen. Wir erwarten vom BMEL, dass es dies gegenüber den Ländern sicherstellt.

9 Abschließende Würdigung

Das BMEL stellte in den Jahren 2022 und 2023 für die GAK 1,325 bzw. 1,133 Mrd. Euro bereit. Es hätte die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Bundesmittel durch die Länder besser sicherstellen und steuern können, wenn es

- sein Berichtswesen zu § 11 Absatz 3 GAKG mit Nachweispflichten der Länder über die dort eingegangenen GAK-Rückzahlungen gekoppelt und die Länderberichte mit deren Rückzahlungen an den Bund abgeglichen hätte,
- die in den Ländern bestehenden Regelungen zu Vor-Ort-Kontrollen und zur Kontrolle der Zweckbindungsfristen abgefragt hätte und sich über die Ergebnisse der durchgeführten Kontrolle hätte informieren lassen.

Überdies sollte das BMEL gegenüber den Ländern darauf hinwirken, dass

- die neuen Berichtspflichten sowie die Vorgaben zu Erläuterungstabellen beachtet werden,
- deren Zuwendungsbescheide oder Nebenbestimmungen um den Hinweis auf eine eventuelle Steuerpflichtigkeit der Zuwendung ergänzt werden,
- GAK-Mittel nur für förderfähige Maßnahmen verwendet werden,
- Mindestauszahlungsbeträge beachtet werden und
- der Anteil standortheimisch eingestufte Baumarten an der Maßnahme in den Antrags- und Bearbeitungsunterlagen standardisiert und transparent ausgewiesen wird.

Ehmann

Zehren

Beglaubigt: I. Poprawa-Beutler, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.