Bundesrechnungshof

Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

zur Verwendung von Bundesmitteln auf der Grundlage des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: III 3 - 2020 - 0565

Bonn, den 23. November 2020

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkungen	6
2	Rechtslage	6
3	Mittelbereitstellung und -abfluss	7
4	Bestimmungswidrige Verwendung von Bundesmitteln	11
4.1	Land A	11
4.2	Förderung der Elektromobilität	15
5	Fehlende Regelungen im Rahmenplan	17
5.1	Zweckbindungsfrist	17
5.2	Vor-Ort-Kontrollen	19
6	Veröffentlichung von Zahlungsdaten	20
7	Rückforderungs- und Zinsansprüche	22
8	Erfolgskontrolle	24
9	Zusammenfassende Empfehlungen	26

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof untersuchte in vier Prüfungen beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) sowie bei Ländern, wie diese die für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK) bereitgestellten Bundesmittel verwendeten und abrechneten. Für diese Zweckbestimmung stellt der Bund den Ländern im Haushaltsjahr 2020 insgesamt 1,135 Mrd. Euro zur Verfügung. Das BMEL hatte Gelegenheit zum Berichtsentwurf Stellung zu nehmen. Seine Stellungnahme vom 15. Oktober 2020 ist hier berücksichtigt.

Im Wesentlichen stellte der Bundesrechnungshof Folgendes fest:

0.1 GAK-Bundesmittel und Verpflichtungsermächtigungen werden von den Ländern seit Jahren nicht vollständig in Anspruch genommen. Der Forderung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, den Mittelabfluss zu verbessern, kam das BMEL nur unzureichend nach. Die Mittelinanspruchnahme könnte verbessert werden, wenn das BMEL Vorschläge der Länder für eine rasche jährliche Mittelzuweisung, länderübergreifende Mittelumschichtungen sowie Übertragbarkeit der zum Jahresende nicht verbrauchten Mittel umsetzen würde (Tz. 4).

0.2 Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Länder die Bundesmittel teils bestimmungswidrig verwendeten. Versuche des BMEL, die zu Unrecht gewährten Bundesmittel einschließlich der zustehenden Zinsen zurückzufordern, scheiterten. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, eine Regelung auf den Weg zu bringen, die bei Verstößen eine zuverlässige Haftung der Länder sicherstellt (Tz. 4.1).

0.3 Der Bund förderte die Elektromobilität mit dem vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) aufgelegten Programm „Förderrichtlinie Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge". Den gleichen Zweck förderten Länder aus GAK-Mitteln. Für die Förderung der Elektromobilität ist ausschließlich das BMVI zuständig. Für eine parallele Förderung durch das BMEL besteht kein Bedarf (Tz. 4.2).

0.4 Die mit Zuwendungsmitteln geförderten Bauten sowie Geräte und technische Einrichtungen dürfen von den Zuwendungsempfängern innerhalb

eines Zeitraums von zwölf bzw. fünf Jahren nicht veräußert oder zweckwidrig verwendet werden. Die Einhaltung dieser Auflage prüften die Länder nicht.

Der Bundesrechnungshof sieht es als erforderlich an, Regelungen zur Kontrolle von Förderungsbestimmungen und -auflagen in den Rahmenplan oder alternativ in die Förderprogramme der Länder aufzunehmen (Tz. 5.1).

0.5 Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass der Bund und die Länder Vor-Ort-Kontrollen außerhalb eines hinreichenden Verdachts nicht vorgeschrieben haben.

Der Bundesrechnungshof erachtet es für notwendig, Regelungen zu verpflichtenden Vor-Ort-Kontrollen in den Rahmenplan oder alternativ in die Förderprogramme der Länder aufzunehmen (Tz. 5.2).

0.6 Das BMEL veröffentlichte auf seiner Homepage unzutreffende Daten über die Inanspruchnahme der GAK-Mittel. Das BMEL hat eingeräumt, dass es die erforderlichen Plausibilitätskontrollen der von den Ländern gelieferten Daten in der Vergangenheit nicht durchgeführt hat. Es hat zugesagt, das Verfahren und die Inhalte der GAK-Berichterstattung in den nächsten Jahren zu prüfen und zu überarbeiten.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMEL unverzüglich die Validität seiner veröffentlichten Daten sicherstellt (Tz. 6).

0.7 Nach dem Gesetz über die GAK hat der Bund einen Rückforderungs- und Zinsanspruch gegenüber den Ländern in Höhe des Bundesanteils, wenn diese bei einem Zuwendungsempfänger Mittel zurückfordern. Das BMEL hielt nicht nach, ob die Länder den Bundesanteil ordnungsgemäß an die Bundeskasse abführten.

Das BMEL hat inzwischen die Forderung des Bundesrechnungshofes umgesetzt, ein bundesweites Berichtswesen zu etablieren, das Zahlungen von GAK-Bundesmitteln an die Landeskasse und deren Weiterleitung an den Bund transparent macht (Tz. 7).

0.8 Das BMEL hat bislang für keine der aktuell 58 Fördermaßnahmen die haushaltsrechtlich vorgeschriebenen Erfolgskontrollen durchgeführt.

Das BMEL hat die Empfehlungen, Erfolgskontrollen durchzuführen, anerkannt und ergänzend ausgeführt, es werde mittelfristig die GAK evaluieren und dazu die GAK-Berichtspflichten der Länder überarbeiten.

Das BMEL sollte die GAK nicht erst „mittelfristig", sondern zeitnah evaluieren. Nur so kann es haushaltsrechtlich wirksam evaluieren, ob Fördermaßnahmen erfolgreich waren oder zu verändern bzw. zu streichen sind (Tz. 8).

1 Vorbemerkungen

Bei der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) nehmen Länder eigene Aufgaben wahr, an denen sich der Bund umfänglich, im Haushaltsjahr 2020 z. B. mit bis zu 1,135 Mrd. Euro (Kapitel 1003), beteiligt.

Mit Wirkung vom 20. Juli 2017 wurde der für die Prüfungs- und Erhebungsrechte maßgebliche Artikel 114 Absatz 2 Grundgesetz geändert. Seitdem darf der Bundesrechnungshof auch bei nachgeordneten Landesbehörden erheben. Zuvor waren dort Erhebungen nur mit Zustimmung des Landes möglich.

Der Bundesrechnungshof nahm die erweiterten Erhebungsrechte zum Anlass, vier Prüfungsverfahren durchzuführen. Prüfungsgegenstände waren die Mittelbereitstellung und -verwendung bei dem für die GAK zuständigen Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) sowie in Landesministerien und -behörden. Der vorliegende Bericht fasst die wesentlichen Ergebnisse zusammen und gibt Empfehlungen zu möglichen Änderungen der für die GAK maßgeblichen Bestimmungen. Das BMEL hatte Gelegenheit zum Berichtsentwurf Stellung zu nehmen. Seine Stellungnahme ist hier berücksichtigt. [Anmerkung: Tabelle 1 zur Übersicht der Einzelprüfungen wird nicht veröffentlicht.]

2 Rechtslage

Im Jahr 1969 wurde die „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ als Gemeinschaftsaufgabe des Bundes und der Länder in Artikel 91a Grundgesetz verfassungsrechtlich geregelt. Weitergehende Bestimmungen enthält das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAKG).

Im Jahr 2020 sind neun Förderbereiche mit insgesamt 58 Einzelmaßnahmen und weitere vier Sonderrahmenpläne für die Agrarwirtschaft, den Küstenschutz sowie die ländlichen Räume zugelassen (§ 1 GAKG). Die Planungskompetenz nehmen der Bund und die Länder gemeinsam in einem Planungsausschuss (PLANAK) wahr (§ 6 GAKG). Der PLANAK erstellt und beschließt jährlich einen zwischen dem Bund und den Ländern abgestimmten mehrjährigen Rahmenplan, auf dessen Grundlage Fördermaßnahmen geplant und Bundesmittel an die Länder zugewiesen werden (§ 4 Absatz 1 GAKG). Die Durchführung des Rahmenplans ist Aufgabe der Länder (§ 9 Absatz 1 GAKG). Sie erarbeiten auf der Grundlage des

Rahmenplans eigene Förderrichtlinien. Soweit diese mit den Förderungsgrundsätzen des Rahmenplans konform sind, erstattet der Bund den Ländern entstandene Ausgaben in Höhe von 60 %, bei Maßnahmen des Küstenschutzes in Höhe von 70 % (§ 10 GAKG). Bei Nichterfüllung der Fördervoraussetzungen oder zweckwidriger Verwendung steht dem Bund ein Rückforderungs- und Zinsanspruch gegenüber den Ländern zu (§ 11 Absatz 2 und 3 GAKG).

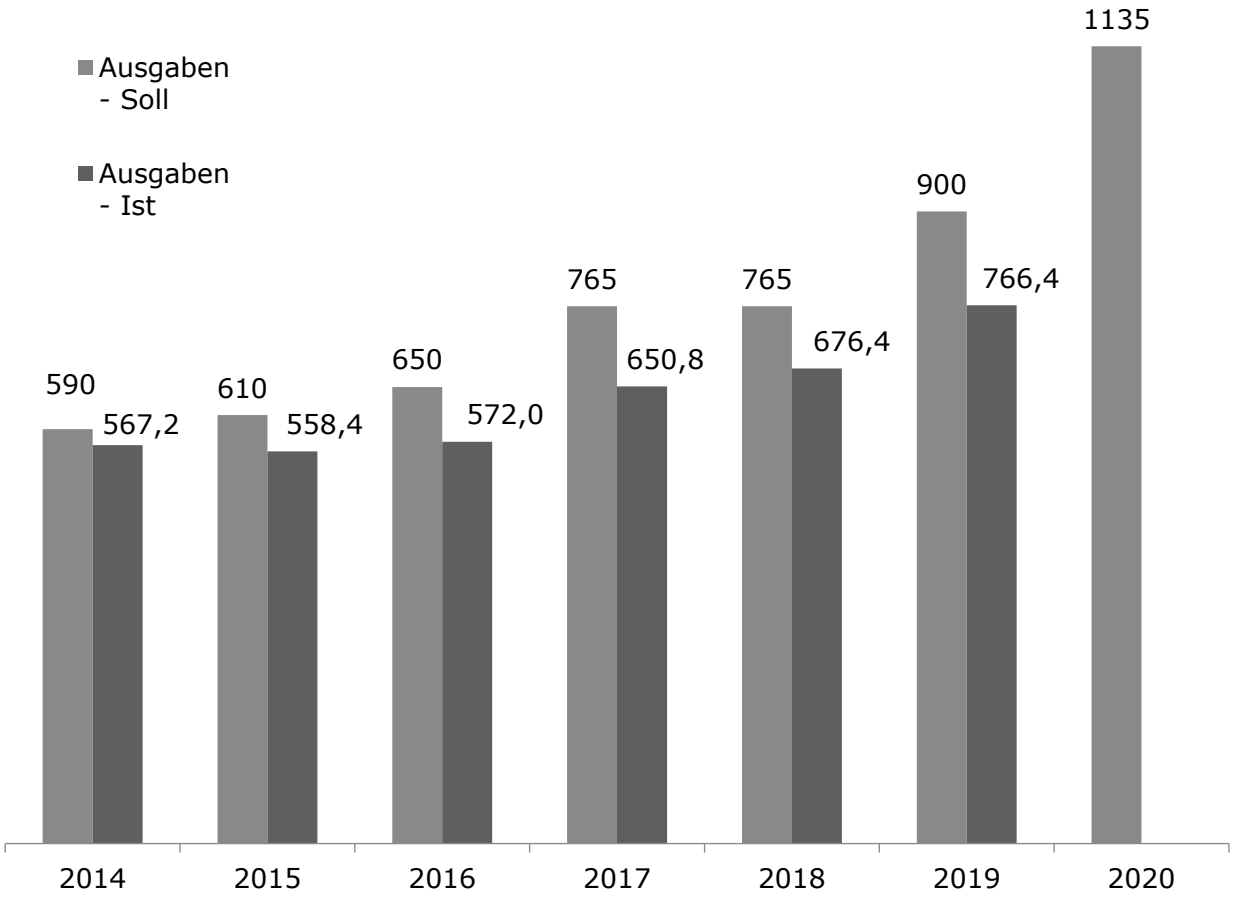
3 Mittelbereitstellung und -abfluss

Die für die GAK bereitgestellten Bundesmittel haben sich seit dem Jahr 2014 nahezu verdoppelt. Die Entwicklung der GAK-Mittel ist in Abbildung 1 dargestellt.

Abbildung 1

Bereitgestellte Mittel nahezu verdoppelt

GAK-Bundesmittel in Mio. Euro



Quelle: Darstellung des Bundesrechnungshofes aus dem Einzelplan 10 der Haushaltspläne 2014 bis 2020.

Die vom Bund bereitgestellten GAK-Mittel flossen in den letzten Jahren unvollständig ab. Seit dem Jahr 2017 nahmen die Länder rund 15 % der veranschlagten Bundesmittel und rund 28 % der ausgebrachten Verpflichtungsermächtigungen nicht in Anspruch.

Die Agrarministerkonferenz beauftragte einen Bericht mit Vorschlägen zur Reduzierung der Minderabrufe. Daraufhin erarbeiteten die Länder Empfehlungen für eine flexiblere Inanspruchnahme der Bundesmittel.

Von dem Auftrag der Agrarministerkonferenz erhielt der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) Kenntnis. Er stellte in seiner Sitzung am 7. Juni 2018[1] fest, dass der Mittelabfluss bei der GAK deutlich verbessert werden muss. Er bat das BMEL, ihm – unter Berücksichtigung der Vorschläge der Länder – Möglichkeiten der flexibleren Inanspruchnahme von Bundesmitteln zu unterbreiten.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) übersandte dem Haushaltsausschuss am 28. November 2018 den Bericht der Länder sowie den Bericht des BMEL zu den Möglichkeiten der flexibleren Inanspruchnahme von Bundesmitteln aus der GAK.

Der Haushaltsausschuss nahm die Berichte in seiner Sitzung am 12. Dezember 2018 ohne Beschlussfassung zur Kenntnis.

Der Bericht der Länder zeigte im Wesentlichen zu sieben Themenbereichen Möglichkeiten zur Verbesserung des Einsatzes der GAK-Mittel auf. Das BMEL erkannte drei Vorschläge an und sagte deren Umsetzung zu. Vier Empfehlungen folgte es nicht.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Empfehlungen der Länder und deren Bewertung durch das BMEL. Schwerpunktmäßig bezog er die vier Vorschläge in seine Prüfung ein, denen das BMEL nicht zustimmte. Er empfahl dem BMEL, weitere drei Vorschläge der Länder umzusetzen.

Diese betrafen die

- Mittelanmeldung

  Das BMEL fordert die Länder jährlich unter Fristsetzung zur Mittelanmeldung für das Folgejahr auf. Regelmäßig übersandten einige Länder ihre Anmeldung

[1] Haushaltsausschussdrucksache 19/569.

erst deutlich nach dem Fristende. Das BMEL setzte das Verfahren der Mittelzuweisung aus, bis alle 16 Länderberichte vorlagen. Mit seiner Verfahrensweise verzögerte es den für die Mittelzuteilung an die Länder erforderlichen PLANAK-Beschluss. In der Folge konnte in finanzschwachen Ländern mit GAK-Maßnahmen nicht begonnen werden.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMEL empfohlen, das bisherige Verfahren aufzugeben. Künftig sollte die Mittelzuteilung in zwei Tranchen, für die fristgemäß und für die verfristet eingegangen Mittelanmeldungen, bearbeitet werden. So könnten die Länder mit fristgemäß eingereichten Mittelanmeldungen früher als bislang über die ihnen zustehenden Bundesmittel verfügen.

Das BMEL hat Verfahrensänderungen abgelehnt. Diese seien mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden, der mit dem vorhandenen Personalbestand nicht durchführbar sei.

Der Bundesrechnungshof teilt diese Einschätzung nicht. Das vorgeschlagene Verfahren ist mit keinem unvertretbaren Verwaltungsaufwand verbunden. Der vom BMEL wahrzunehmende Aufwand zur Prüfung der Mittelanmeldungen bliebe unverändert und würde nur zeitlich gesplittet. Einzig die notwendige zweite Beschlussfassung des PLANAK wäre mit einem vertretbaren Mehraufwand verbunden.

- Länderübergreifende Mittelumschichtungen

  Die Bestimmungen des GAK-Rahmenplans lassen zu, dass Mittel länderübergreifend umgeschichtet werden. Das BMEL hat von dieser Möglichkeit nur im Ausnahmefall Gebrauch gemacht. Es befürchtete, dass der anerkannte Verteilungsschlüssel, nach dem die GAK-Bundesmittel den einzelnen Ländern zugewiesen werden, in Frage gestellt würde.

  Die Länder haben die Verwaltungspraxis als restriktiv und mitursächlich dafür bewertet, dass die bereitgestellten Mittel nicht umfänglich abfließen konnten.

  Der Bundesrechnungshof hat sich dafür ausgesprochen, die von den Ländern angeregte Ausweitung der länderübergreifenden Mittelumschichtung im Wege einer Erprobung zuzulassen. Er hat das BMEL gebeten, im Benehmen mit dem PLANAK die dafür notwendigen Modalitäten zu bestimmen.

Das BMEL will prüfen, ob und welche Maßnahmen für die länderübergreifende Mittelumschichtung in Betracht kommen.

- Übertragbarkeit

  Auf Initiative des BMEL enthielten die Bundeshaushaltspläne der letzten 20 Jahre bei Kapitel 1003 für die Mittel des regulären Rahmenplans den Haushaltsvermerk, dass die Ausgaben übertragbar sind. Von diesem Haushaltsvermerk machte das BMEL keinen Gebrauch. Entsprechend verfielen am Jahresende die nicht verbrauchten GAK-Bundesmittel.

  Weil förderfähige Vorhaben nicht immer im Zeitraum zwischen der Zuweisung der Bundesmittel und dem jährlichen Haushaltsabschluss fördertechnisch umgesetzt werden können, baten die Länder, dass das BMEL in Anwendung des Haushaltsvermerks der Übertragbarkeit von GAK-Mitteln zustimmt.

  Die Ausbringung von Haushaltsvermerken ist haushaltsrechtlich auf das unbedingt erforderliche Maß zu beschränken. Der Bundesrechnungshof hat das BMEL gebeten, kohärent zu handeln und entweder Mittelübertragungen zuzustimmen oder auf eine Streichung des Haushaltsvermerks hinzuwirken.

  Das BMEL will Mittelübertragungen weiterhin nicht zulassen und trotzdem an der Ausbringung des Haushaltsvermerks festhalten. Es begründete seine Entscheidung damit, dass die Bestimmung, Haushaltsvermerke auf das unbedingt erforderliche Maß zu beschränken, die technische Veranschlagung betreffe. Überdies sei nicht auszuschließen, dass es künftig angezeigt sei, von der Übertragbarkeit Gebrauch zu machen.

  Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Auffassung, Haushaltsvermerke nicht ohne einen sachlichen Grund auszubringen. Eine Ausbringung von Haushaltsvermerken auf Vorrat widerspricht dem Haushaltsrecht und ist unzulässig.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMEL dargelegt, dass es den Mittelabfluss verbessern könnte, wenn es die empfohlenen Verfahrensänderungen zuließe. Die Verantwortung für den Mittelabfluss tragen der Bund und die Länder gemeinsam. Gelingt es nicht, den Mittelabfluss deutlich zu steigern, sollte das BMEL künftig die Haushaltsanmeldung für die GAK auf den tatsächlich notwendigen Bedarf beschränken.

Das BMEL hat in seiner Stellungnahme auf die erheblichen Mittelaufwüchse, wechselnde Schwerpunktsetzungen und verschiedene Zweckbindungen sowie unterschiedliche Rahmenbedingungen in den Ländern verwiesen. Vor diesem Hintergrund sei die Ausschöpfung von 85 % der veranschlagten Mittel „ein beachtliches Ergebnis".

Zudem habe es inzwischen eine länderübergreifende Mittelumschichtung für die Maßnahme „Bewältigung der durch Extremwetterereignisse verursachten Folgen im Wald" zugelassen. Weiter sei erlaubt, dass Einsparungen im allgemeinen Rahmenplan (Titelgruppe 01) zur Deckung von Mehrausgaben bei dieser Maßnahme sowie bei drei Sonderrahmenplänen eingesetzt werden können.

Auch wenn erste Bemühungen des BMEL zur flexiblen Inanspruchnahme von Bundesmitteln erkennbar sind, erwartet der Bundesrechnungshof, dass für weitere der 58 Einzelmaßnahmen sowie für alle Sonderrahmenpläne die Möglichkeiten zur länderübergreifenden Mittelumschichtung zugelassen werden. Zudem gehen wir davon aus, dass die Empfehlungen zur Mittelanmeldung und Übertragbarkeit beachtet werden.

4 Bestimmungswidrige Verwendung von Bundesmitteln

Der Rahmenplan bildet die rechtliche Schranke für eine finanzielle Beteiligung des Bundes an Fördermaßnahmen der Länder. Nur wenn Maßnahmen der Länder kompatibel mit den Förderungsgrundsätzen des Rahmenplans sind, darf der Bund den Ländern entstandene Ausgaben anteilig erstatten. Bereits zugewiesene Bundesmittel können zurückgefordert werden (§ 11 Absatz 2 GAKG).

4.1 Land A

Bei der Prüfung der Förderung wasserwirtschaftlicher Maßnahmen durch ein Land stellte der Bundesrechnungshof vier Sachverhalte fest, bei denen das Land Maßnahmen förderte, die nicht mit den Förderungsgrundsätzen des Rahmenplans kompatibel waren und deshalb nicht mit Bundesmitteln hätten kofinanziert werden dürfen.

1. Fehlende Kompatibilität

   Der Rahmenplan[2] bestimmte als Tatbestände für die Förderung von Hochwasserschutzmaßnahmen, dass

   - Vorhaben mit den betroffenen Ober- und Unterliegern erörtert wurden und
   - ein Hochwasserschutzkonzept vorlag.

   Die Förderrichtlinie des Landes enthielt keine Bestimmungen, wonach Vorhaben mit den betroffenen Ober- und Unterliegern zu erörtern sind. Entsprechend hatte die Bewilligungsbehörde dieses Tatbestandsmerkmal nicht aktenkundig geprüft oder begründet. Auch verfügte das Land über keine Hochwasserschutzkonzepte für seine Flüsse.

2. Unrechtmäßige Förderhöhe

   Für Maßnahmen zur naturnahen Gewässerentwicklung bestimmte der Rahmenplan[3] eine Regelförderung von bis zu 70 % der förderfähigen Kosten. Bis zu 90 % der Kosten konnten gefördert werden, wenn

   - die Maßnahme im übergeordneten Interesse (z. B. Bewirtschaftungsplan) lag und
   - die Unterlieger durch sie besondere Vorteile genossen.

   Die Förderrichtlinie des Landes bestimmte, dass nur Maßnahmen von übergeordnetem Interesse gefördert werden. Entsprechend betrug die Förderintensität stets 90 %. Wie der unbestimmte Rechtsbegriff „übergeordnetes Interesse" auszulegen war, hatte das zuständige Landesministerium gegenüber den Bewilligungsbehörden nicht erläutert. Das Tatbestandsmerkmal der besonderen Vorteile für Unterlieger enthielt die Richtlinie nicht.

   Das Land räumte ein, dass es den Ausnahmefall der Förderung von 90 % zum Regelfall gemacht hatte. Ob die dafür maßgeblichen Voraussetzungen vorlagen, war nicht nachgewiesen.

3. Unzulässige Verwaltungskostenerstattung

   Nach den Förderungsgrundsätzen des Rahmenplans dürfen

---

[2] Rahmenplan 2013 bis 2016, Grundsätze für die Förderung wasserwirtschaftlicher Maßnahmen, Nummer 4.1.

[3] Rahmenplan 2014 bis 2017, Förderbereich 1, Teil B Nummern 1.2.1 d und 1.5.2 b.

Verwaltungskosten, die die Länder dem Antragsteller für die Begutachtung seines Projekts berechnen, nicht berücksichtigt werden.

Ein Wasser- und Bodenverband stellte für seine Unterstützung bei der Antragstellung dem Zuwendungsempfänger Verwaltungskosten von bis zu 3,8 % der Maßnahmekosten in Rechnung.

Der Bundesrechnungshof prüfte stichprobenartig 14 Bewilligungen aus den Jahren 2011 und 2012. In allen Fällen hatten die Antragsteller diese Beträge als Maßnahmekosten geltend gemacht und von der Bewilligungsstelle als förderfähige Ausgabe anerkannt bekommen.

4. Förderung von Verwaltungskosten der Antragsteller

Nach dem GAK-Rahmenplan waren Verwaltungsaufwendungen, die den Antragstellern im Zusammenhang mit der beantragten Zuwendung entstanden, nicht berücksichtigungsfähig.

Gleichwohl erkannte die Bewilligungsstelle des betreffenden Landes von Zuwendungsempfängern in Anrechnung gebrachte Stundensätze für die Antragstellung, die Erstellung der Verwendungsnachweise und für Wegstrecken zur persönlichen Ablieferung des Zuwendungsantrags als förderfähig an.

Werden die systemischen Fehler bei den Bewilligungsentscheidungen für alle maßgeblichen Förderentscheidungen dieses Landes zugrunde gelegt, beläuft sich der Erstattungsanspruch des Bundes gegenüber dem Land auf rund 6,35 Mio. Euro.

Das Land gestand ein, die Überzahlungen in den vom Bundesrechnungshof stichprobenartig geprüften Fällen (133 705 Euro) zu erstatten. Es weigerte sich aber, alle maßgeblichen Fälle zu überprüfen und so die dem Bund zustehende Rückforderungssumme exakt zu berechnen. Es stellte für die Vielzahl der bei den Erhebungen nicht untersuchten Fälle „in Abrede, dass überhaupt weitere Fälle fehlerhaft sind und demzufolge kann es die konkrete Summe nicht feststellen". Zudem sei bereits die Erstattung der nachgewiesenen Überzahlungen „überaus großzügig".

Nachdem das BMEL über einen Zeitraum von vier Jahren vergeblich versuchte, die Ansprüche des Bundes durchzusetzen, stimmte es im März 2020 einer Vergleichsvereinbarung über eine Rückforderung von 133 705 Euro zu. Weil allein das Land über die Antragsunterlagen und Aktenvorgänge zu sämtlichen

Förderfällen verfügt, erachtete das BMEL eine auf § 11 Absatz 2 GAKG begründete Klage für wenig erfolgversprechend.

Der Bundesrechnungshof hat das BMEL wiederholt aufgefordert, nicht auf die Rückzahlung von Bundesmitteln zu verzichten, wenn ein Land den Aufwand, um den Überzahlungsbetrag festzustellen, für unvertretbar erachtet.

Haftungsfälle zwischen Bund und Ländern entstehen regelmäßig dort, wo Fach- und Finanzverantwortung auseinanderfallen und eine nicht ordnungsgemäße Verwaltung bei den Ländern zu Mehrkosten beim Bund führt. Mit Blick auf die GAK-Bundesmittel von aktuell 1,135 Mrd. Euro ist das Haftungspotenzial hier entsprechend groß. Nach Artikel 104a Absatz 5 Satz 1 zweiter Halbsatz Grundgesetz haften der Bund und die Länder im Verhältnis zueinander für eine ordnungsgemäße Verwaltung. Einzelheiten soll ein Bundesgesetz regeln. Ein entsprechendes Gesetz ist bislang nicht erlassen worden.

Entsprechend ist aktuell ein ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln der Länder nicht durch eine entsprechende Haftungsbestimmung sichergestellt. Mit einer konsequenten Entflechtung der Aufgaben- und Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern wäre gewährleistet, dass diese jeweils nur noch ihre eigenen Vermögensinteressen wahrzunehmen hätten. Haftungsfragen zwischen den staatlichen Ebenen würden sich weitgehend erübrigen. Soweit dies nicht möglich erscheint, sollte das BMEL ein Verfahren entwickeln, das bei Verstößen eine durchsetzbare Haftung sicherstellt. Dies könnte auch eine Kürzung der dem betroffenen Land im Folgejahr zustehenden Bundesmittel um den ermittelten Rückforderungsbetrag sein.

Das BMEL hat die Auffassung geteilt, dass nicht bestimmungsgemäß verwendete GAK-Mittel grundsätzlich zurückzufordern sind. Es hat dabei auf die geltende Rechtslage verwiesen und darüber hinaus keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf gesehen.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die bestehenden Regelungen nicht ausreichen bzw. nicht in der gebotenen Weise angewendet werden, um Ansprüche des Bundes gegen ein Land durchsetzen zu können. Die Feststellungen im betroffenen Land belegen, dass derzeit nicht der Bund, sondern das Land bestimmt, ob und in welcher Höhe es einem Rückforderungsanspruch des Bundes nachkommt. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMEL ein

Verfahren zur Durchsetzung der Ansprüche nach § 11 GAKG mit den Ländern abstimmt und regelt.

4.2 Förderung der Elektromobilität

Der Bund förderte die Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge. Einzelheiten bestimmt die vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) am 23. Februar 2017 aufgelegte „Förderrichtlinie Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge". Danach konnten Gemeinden Zuschüsse für Ladestationen mit einer Ladeleistung bis 22 Kilowatt, Schnellladepunkte mit mehr als 22 Kilowatt sowie die erforderlichen Anschlüsse an das Nieder- bzw. Mittelspannungsnetz erhalten. Voraussetzung für die Förderung war, dass die Ladeinfrastruktur der Verordnung über technische Mindestanforderungen an den sicheren und interoperablen Aufbau und Betrieb von öffentlich zugänglichen Ladepunkten für Elektromobile (Ladesäulenverordnung) entspricht. Bei Vorliegen der Förderungsvoraussetzungen konnten Gemeinden, begrenzt auf Förderhöchstbeträge, maximal 60 % der förderfähigen Ausgaben als Zuschuss erhalten.

Bei der GAK-Förderung von Projekten zur Dorfentwicklung können Gemeinden bis zu 90 % der förderfähigen Ausgaben aus GAK-Mitteln erstattet werden.

Ein Land gewährte einer Gemeinde für die Umgestaltung ihrer Dorfmitte eine nicht rückzahlbare Zuwendung aus GAK-Mitteln bis zu 450 000 Euro. Bestandteil des Vorhabens waren auch die Vorrüstung der Infrastruktur für eine Ladestation für E-PKW durch die Verlegung von unterirdischen Kabeln für den Netzanschluss sowie Fahrradständer mit Ladestationen für E-Bikes. Letztere wurden als „Schaffung von Freizeit- und Naherholungseinrichtung" gefördert.

Der Bundesrechnungshof hat das BMEL auf diese Förderung der Elektromobilität und darauf hingewiesen, dass nach den GAK-Förderungsgrundsätzen zur Dorfentwicklung Zuwendungszweck die Erhaltung, Gestaltung und Entwicklung ländlich geprägter Orte zur Verbesserung der Lebensverhältnisse der ländlichen Bevölkerung ist. Dazu zählt der Aufbau einer Ladeinfrastruktur nicht. Für diese Zweckbestimmung hat die Bundesregierung ein eigenes Förderprogramm mit bundesweit einheitlichen Vorgaben aufgelegt.

Der Bundesrechnungshof hat das BMEL aufgefordert sicherzustellen, dass die Zuwendungsmittel für die Dorfentwicklung ordnungsgemäß und wirtschaftlich eingesetzt werden. Zweckfremde Ausgaben sollten vermieden und Redundanzen

bei der Förderung mit Bundesmitteln ausgeschlossen werden. Dazu sollte das BMEL im GAK-Rahmenplan auf einen Förderungsausschluss für „Ausgaben zur Förderung der Elektromobilität“ hinwirken. Anderenfalls drohen weitere zweckwidrige Förderungen. Auch Doppelförderungen wären nicht ausgeschlossen.

Das BMEL hat im Februar 2020 zugesagt, den Rahmenplan dahingehend zu ergänzen, dass „Investitionen in Elektromobilität" nicht förderbar sind. Im August 2020 übersandte es die Neufassung des Rahmenplans. Darin war der zugesagte Förderungsausschluss nicht enthalten. Entsprechend seiner aktuellen Stellungnahme will das BMEL die ursprüngliche Zusage nicht einhalten. Es hat ausgeführt, dass die Förderung der Dorfentwicklung im Wesentlichen den Bau von Wegen, Straßen, Plätzen, dörflichen Gebäuden oder die Einrichtungen für Basisdienstleistungen umfasse. Dabei soll auch der Bau von Ladepunkten/Ladesäulen möglich sein. Es hat erläutert, dass bei der Planung und Umsetzung von GAK-Maßnahmen alle bestehenden gesetzlichen Vorgaben, so auch die Ladesäulenverordnung, einzuhalten sind. Das BMVI sehe die Förderung von Ladesäulen im Rahmen von integrierten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen als Ergänzung des eigenen Förderprogramms, bei dem bisher überwiegend Ladesäulen in städtischen Räumen gefördert worden seien.

Der Bundesrechnungshof spricht sich gegen Doppelstrukturen bei Fördermaßnahmen aus. Er ist weiterhin der Auffassung, dass innerhalb der Bundesregierung das BMVI für die Förderung der Elektromobilität und damit für die Förderung der Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge zuständig ist. Ausschließlich dessen Förderrichtlinie bestimmt einheitliche Vorgaben für die Ladeinfrastruktur der gesamten Bundesrepublik. Zudem sieht die Förderrichtlinie des BMVI vor, dass Zuwendungsempfänger natürliche und juristische Personen sein können. Somit ist jede dörfliche Gemeinde antragsberechtigt. Solange das BMVI die Elektromobilität mit seinem Bundesprogramm fördert, ist eine Förderung aus GAK-Mitteln mit zudem unterschiedlich hohen Fördersätzen nicht notwendig. Sie birgt die Gefahr, dass Antragsteller Leistungen bei der Stelle mit der höchsten Förderintensität und den liberalsten Förderungsvoraussetzungen beantragen und erhalten. Zudem ist nicht ausgeschlossen, dass Antragsteller Leistungen über die GAK und über das Bundesprogramm beantragen. Die geplanten „Ausgaben zur Förderung der Elektromobilität“ sollten deshalb aus dem GAK-Rahmenplan nicht förderbar sein.

5 Fehlende Regelungen im Rahmenplan

Der Rahmenplan enthält Förderungsgrundsätze, die Zahlungen unter Auflagen vorsehen. Bestimmungen, die die Einhaltung von Auflagen sicherstellen oder wie die Erfüllung des Zuwendungszwecks zu prüfen ist, enthält der Rahmenplan nicht. Die Erhebungen des Bundesrechnungshofes zeigten, dass die Länder Kontrollen nicht oder unzureichend wahrnahmen. Gleichwohl weigert sich das BMEL, dazu Vorgaben in den Rahmenplan aufzunehmen. Es sieht die Länder in der Verantwortung, eine ordnungsgemäße Verwendung der GAK-Mittel sicherzustellen.

5.1 Zweckbindungsfrist

12 der 58 Einzelförderungen des Rahmenplans 2017 bis 2020 sahen Bindungsfristen von zwölf Jahren für den Kauf von Grundstücken, Bauten, baulichen Anlagen bzw. von fünf Jahren für den Kauf von Maschinen, technischen Einrichtungen und Geräten vor. In diesem Zeitraum dürfen die geförderten Objekte nicht veräußert oder zweckwidrig verwendet werden.

Für die mit EU-Mitteln kofinanzierten Maßnahmen bestimmt Artikel 52 Verordnung (EU) Nummer 809/2014, dass die Einhaltung von Auflagen bei investitionsbezogenen Vorhaben durch Ex-post-Kontrollen zu prüfen ist.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die landesrechtlichen Förderungsbestimmungen keine Regelungen enthielten, wie die Zweckbindungsfrist nachzuhalten ist. Für die mit EU-Mitteln kofinanzierten Vorhaben erfassten die Bewilligungsstellen elektronisch die betroffenen Förderfälle und zogen daraus Stichprobenfälle für die unionsrechtlich vorgesehene Ex-post-Kontrolle.

Wurden Maßnahmen ausschließlich mit GAK-Mitteln finanziert, existierte in zwei Ländern keine Bestandsverwaltung, die Bewilligungen mit Bindungsfristen ausweist. Eine Ex-post-Kontrolle fand nur anlassbezogen und nicht regelmäßig aufgrund einer Risikoanalyse statt. Die Bewilligungsbehörden gingen davon aus, dass Zuwendungsempfänger ihrer Mitteilungsverpflichtung ordnungsgemäß nachkommen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMEL darüber informiert, dass die dargestellten dauerhaften Pflichten der Zuwendungsempfänger nicht systematisch überwacht werden. Die Bewilligungsbehörden haben sich darauf verlassen, dass ihnen der Zuwendungsempfänger während der Bindungsfrist Nutzungsänderungen mitteilt. Diesem war bekannt, dass er dann rückzahlungspflichtig wird. Werden

Bindungsfristen nicht kontrolliert und Rechtsfolgen nicht durchgesetzt, sind im Zuwendungsbescheid ausgesprochene Verwendungsvorbehalte und Bindungsfristen wirkungslos.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMEL empfohlen, Vorkehrungen zu treffen, um die finanziellen Interessen des Bundes zu schützen. Damit die bestimmungs- und ordnungsgemäße Nutzung der aus Zuwendungen geförderten Immobilien und beschafften Gegenstände sichergestellt wird, sollte das BMEL in Abstimmung mit den Ländern Standards für Verwaltungskontrollen festlegen.

Das BMEL hat zugestimmt, dass die finanziellen Interessen des Bundes durch sachgerechte Kontrollen der geförderten Vorhaben, insbesondere ihrer Zweckbindungsfristen, geschützt werden sollten. Dazu habe es die Länder auf die Bedeutsamkeit derartiger Kontrollen hingewiesen.

Auf einheitliche Standards wolle das BMEL nicht hinwirken, weil die Durchführung des Rahmenplans und damit auch die Kontrolle der geförderten Vorhaben Aufgabe der Länder sei. Entsprechend seien konkrete Regelungen oder Standards in Bezug auf die durchzuführenden Kontrollen nicht Bestandteil des GAK-Rahmenplans. Die angeregte Entwicklung bundeseinheitlicher Standards für Verwaltungskontrollen sei nicht systemgerecht und abzulehnen.

Der Bundesrechnungshof teilt diese Einschätzung nicht. Die Zuständigkeit der Länder für die Durchführung der GAK entbindet das BMEL nicht von seiner Aufgabe, sicherzustellen, dass die Bundesmittel wirtschaftlich eingesetzt werden. Insbesondere wenn ein systematisches Fehlverhalten bei der Durchführung des Rahmenplans festgestellt wird, muss das BMEL aktiv werden. Es hat einen Rückforderungs- und Zinsanspruch gegenüber den Ländern bei Nichterfüllung der Fördervoraussetzungen oder zweckwidriger Verwendung (§ 11 Absatz 2 und 3 GAKG). Diese Bestimmung läuft ins Leere, wenn Erkenntnisse eine systematische Missachtung von Kontrollpflichten belegen, diese aber mit Hinweis auf die Verwaltungs- und Haushaltsautonomie nicht abgestellt wird.

Der Bundesrechnungshof sieht es nach wie vor als erforderlich an, Vorgaben zur Kontrolle von Förderungsbestimmungen und -auflagen in den Rahmenplan oder alternativ in die Förderprogramme der Länder aufzunehmen. Dafür sollte das BMEL die aufgezeigten Probleme und Fehlentwicklungen an die Länder herantragen und seinen Einfluss im PLANAK geltend machen, um gemeinsam mit den Ländern Lösungen zu erarbeiten.

5.2 Vor-Ort-Kontrollen

Mit Vor-Ort-Kontrollen wird überprüft, ob ein Zuwendungsempfänger das Vorhaben im Einklang mit den geltenden Bestimmungen durchführte und ob die tatsächliche oder beabsichtigte Zweckbestimmung des Vorhabens mit der im Antrag auf Unterstützung beschriebenen Zweckbestimmung, für die die Unterstützung gewährt wurde, übereinstimmt.

Für die mit EU-Mitteln kofinanzierten Maßnahmen bestimmen Artikel 49 – 51 Verordnung (EU) Nummer 809/2014, dass die Mitgliedstaaten auf der Grundlage einer geeigneten Stichprobe Vor-Ort-Kontrollen der genehmigten Vorhaben durchführen. Die im Rahmen der Vor-Ort-Kontrollen überprüften Ausgaben müssen mindestens 5 % der Ausgaben entsprechen, die aus EU-Mitteln kofinanziert werden.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die GAK-Rahmenpläne in der jeweils geltenden Fassung sowie die Förderrichtlinien zweier Länder keine Bestimmungen zur Wahrnehmung von Vor-Ort-Kontrollen enthielten. Entsprechend führten die dortigen Bewilligungsstellen bei Vorhaben, die rein aus GAK- und/oder Landesmitteln finanziert wurden, keine Vor-Ort-Kontrollen außerhalb eines gegebenen Anlasses durch.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMEL empfohlen, in Anlehnung an die unionsrechtlichen Vorgaben, auch für die ausschließlich mit GAK-Mitteln gewährten Zuwendungen Vor-Ort-Kontrollen bei den Zuwendungsempfängern vorzusehen. Dazu sollte das BMEL seine Steuerungsfunktion wahrnehmen und übergreifend für alle Förderbereiche im Rahmenplan darauf hinwirken, dass die Länder auf der Grundlage einer Stichprobe Vor-Ort-Kontrollen der bewilligten Vorhaben durchführen. Nur eine Vor-Ort-Kontrolle kann umfassende Erkenntnisse über den zweckgerechten Einsatz der Zuwendungsmittel liefern. Mit Blick auf das immanente Entdeckungsrisiko würde überdies eine ordnungsgemäße Verwendung von Zuwendungen durch den Empfänger wahrscheinlicher.

Das BMEL hat die Auffassung des Bundesrechnungshofes geteilt, dass die bestimmungsgemäße Verwendung der bereitgestellten Haushaltsmittel durch die Zuwendungsempfänger kontrolliert werden sollten. Es hat darauf hingewiesen, dass die Umsetzung des GAK-Rahmenplanes und die Kontrolle der geförderten Vorhaben Aufgabe der Länder ist. Das BMEL habe die Länder jedoch auf die Bedeutsamkeit von Vor-Ort-Kontrollen hingewiesen. Eine bundeseinheitliche

Stichprobenregelung für Vor-Ort-Kontrollen in den GAK-Rahmenplan aufzunehmen, lehnte es dagegen ab. Diese könne mangels einer entsprechenden nationalen Rechtsgrundlage nicht umgesetzt werden.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass es zur Förderkontrolle notwendig ist, Vor-Ort-Kontrollen verbindlich vorzusehen. Die Prüfungsfeststellungen bei den Ländern belegten, dass die Länder der nachgehenden Kontrolle von gewährten Zuwendungen, und damit der ordnungsgemäßen Verwendung von Bundesmitteln, einen geringen Stellenwert beimessen. Deshalb ist es erforderlich, eine solche Vorgabe in den Rahmenplan oder alternativ in die Förderprogramme der Länder aufzunehmen. Art und Umfang der Vor-Ort-Kontrollen sollten sich an den genannten unionsrechtlichen Vorgaben orientieren.

6 Veröffentlichung von Zahlungsdaten

Das BMEL erstellt zahlreiche Berichte zur Information der Öffentlichkeit, die Auskunft über Geldleistungen des Bundes geben. Über den Vollzug der GAK haben die Länder dem BMEL jeweils Ende Mai Daten zum Vorjahr zu liefern. Das BMEL veröffentlicht diese Daten auf seiner Homepage in dem Portal „Statistik und Berichte“ (GAK-Berichterstattung). Darin sind für jede der aktuell 58 Einzelmaßnahmen und getrennt für jedes Land

- die Anzahl der Förderfälle (Neubewilligungen und laufende Verfahren),
- das förderfähige Investitionsvolumen und
- die Höhe der öffentlichen Ausgaben, unterteilt nach den Zahlungsgebern, EU, Bund, Land und Kommunen,

ausgewiesen.

Der Bundesrechnungshof prüfte die veröffentlichten Daten zur Dorfentwicklung für das Jahr 2017 auf Plausibilität und verglich diese mit den Ist-Ausgaben 2017, die das BMEL im Rahmenplan 2018 bis 2021 unter Teil IV auswies (Kassenergebnisse).

Bei der Prüfung stellte er folgende erhebliche Differenzen fest:

- Bei der im Internet veröffentlichten GAK-Berichterstattung war die Summe der Zuwendungsmittel bei zwei Ländern höher als das förderfähige Investitionsvolumen. Für ein Land waren 41 Förderfälle mit einer Fördersumme

von 9,3 Mio. Euro und ein förderfähiges Investitionsvolumen von 3,8 Mio. Euro ausgewiesen (Förderquote: 244 %). Für ein anderes Land waren 21 Förderfälle mit einer Fördersumme von 8,5 Mio. Euro und ein Investitionsvolumen von 7,6 Mio. Euro ausgewiesen (Förderquote: 111 %).

- Für ein Land waren 570 Förderfälle ausgewiesen. Angaben zur Höhe der öffentlichen Ausgaben waren nicht dargestellt.
- Für ein weiteres Land waren in der GAK-Berichterstattung 5,186 Mio. Euro GAK-Mittel (Bund und Land) ausgewiesen. Bei einer Beteiligung des Bundes von 60 % würden sich daraus 3,111 Mio. Euro Bundesmittel errechnen. Demgegenüber wiesen die Kassenergebnisse GAK-Ausgaben von 7,255 Mio. Euro aus. Dies entspricht Bundesmitteln von 4,352 Mio. Euro.

In der GAK-Berichterstattung waren 90,0 Mio. Euro Gesamtausgaben veröffentlicht. Die Kassenergebnisse wiesen 104,2 Mio. Euro aus. [Anmerkung: Tabelle 2 zur Gegenüberstellung der Ausgaben nach GAK-Berichterstattung und Kassenergebnissen wird nicht veröffentlicht.] Die Analyse des Bundesrechnungshofes hat gezeigt, dass die vom BMEL in den Übersichten GAK-Berichterstattung und Kassenergebnisse ausgewiesenen Daten nicht plausibel, fehlerhaft und als Grundlage für die Bewertung, Steuerung oder Verbesserung der GAK-Förderung nicht oder allenfalls sehr eingeschränkt verwendbar waren. Offenbar fand keine Plausibilitätskontrolle bezüglich der von den Ländern vorgelegten Daten statt. Das BMEL hat Länderdaten „ungefiltert" übernommen und nicht in Frage gestellt.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMEL empfohlen, die von den Ländern gelieferten Angaben zur GAK-Berichterstattung stets auf Plausibilität zu prüfen, mit den Kassenergebnissen abzugleichen, erforderliche Änderungen vorzunehmen und erst danach Daten zu veröffentlichen.

Das BMEL hat zugestimmt, dass die Validität der Daten bei ihrer Veröffentlichung sicherzustellen ist. Dazu sei eine Plausibilitätskontrolle der von den Ländern gelieferten Angaben unerlässlich. Aufgrund der in den letzten Jahren zur Verfügung stehenden Personalkapazitäten im zuständigen BMEL-Referat hätten derartige Kontrollen nicht durchgeführt werden können. Das BMEL werde darauf hinwirken, dass die Länder ihrer Pflicht zur ordnungsgemäßen Datenübermittlung nachkommen. Dazu würden die Verfahren und Inhalte der GAK-Berichterstattung überprüft und überarbeitet, sobald dies die personellen Kapazitäten zuließen. Erste

Schritte der Prüfung, wie ein zukünftiges Verfahren ausgestaltet werden könnte, seien eingeleitet worden. Hierbei werde ein besonderes Augenmerk auf die zukünftige Gewährleistung der Datenplausibilität und -validität gelegt.

Der Bundesrechnungshof hat das BMEL aufgefordert, unverzüglich die von den Ländern gemeldeten Daten auf Plausibilität zu untersuchen. Die notwendige Datenvalidität bei Veröffentlichungen muss ab sofort sichergestellt sein und nicht erst nach dem Abschluss von Stellenbesetzungsverfahren.

7 Rückforderungs- und Zinsansprüche

Nach § 11 Absatz 2 bis 4 GAKG hat der Bund einen Rückforderungs- und Zinsanspruch gegenüber den Ländern bei Nichterfüllung der Fördervoraussetzungen oder zweckwidriger Verwendung.

Der Bundesrechnungshof wertete für die Jahre 2014 bis 2017 aus, wie sich die Einnahmen aus den Rückzahlungen der Länder entwickelten. Danach stiegen die GAK-Ausgaben von 567 auf 651 Mio. Euro. Die GAK-Mittelrückflüsse sanken von 7,52 auf 6,22 Mio. Euro. Das entsprach 0,96 % der zugewiesenen Bundesmittel.

Die Werte der einzelnen Länder waren unterschiedlich. Sie lagen zwischen 0 und 3,9 %. Zur Frage, wie es die Rückzahlungsverpflichtung der Länder gemäß § 11 GAKG sicherstellt, teilte das BMEL mit: *Es bestehe kein Anlass, die Rückforderungen der Länder von Zuwendungsempfängern zu hinterfragen. Aus der Höhe der Rückforderungen ließen sich keine Rückschlüsse auf die Güte der Länderverwaltungen ziehen.*

Erhebungen in drei Ländern ergaben, dass diese 758 991 Euro nicht ordnungsgemäß an den Bund erstattet hatten. So führte ein Land nach einer vom BMEL bereitgestellten Übersicht 30,23 Euro im Jahr 2016 und keine Mittel im Jahr 2017 an den Bund ab. Während der örtlichen Erhebungen des Bundesrechnungshofes gestand das Land die nicht ordnungsgemäße Bearbeitung ein. Inzwischen überwies es 714 625 Euro an die Bundeskasse.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMEL die Rückzahlungen der Länder nicht kontrollierte, obwohl es dazu gesetzlich verpflichtet ist. Ein Land kam seit dem Jahr 2016 seiner Rückzahlungsverpflichtung nicht mehr nach. Dass das BMEL hierauf nicht reagiert hat, offenbart organisatorische Mängel. Diese begünstigen, dass Länder die gesetzliche Regelung außer Acht lassen und ohne Entdeckungsrisiko Mittel des Bundes einbehalten.

Die Einlassung des BMEL, es bestehe kein Anlass, die Rückforderungen der Länder von Zuwendungsempfängern zu hinterfragen, ist mit Blick auf die Prüfungsfeststellungen nicht haltbar.

Der Bundesrechnungshof hat das BMEL im Jahr 2018 aufgefordert sicherzustellen, dass die Länder die nicht ordnungemäß verwendeten Bundesmittel verzinst zurückzahlen. Dazu hat er dem BMEL empfohlen, sich regelmäßig von jedem Land die Summe der Einnahmen aus GAK-Mittelrückforderungen (Titel 119 12) melden zu lassen. Abweichungen von Durchschnittswerten sollten Anlass für Nachfragen bei dem betroffenen Land sein.

Das BMEL hat die Empfehlung umgesetzt, die Zahlungsverpflichtungen der Länder zu kontrollieren. Es verpflichtete die Länder, ihm

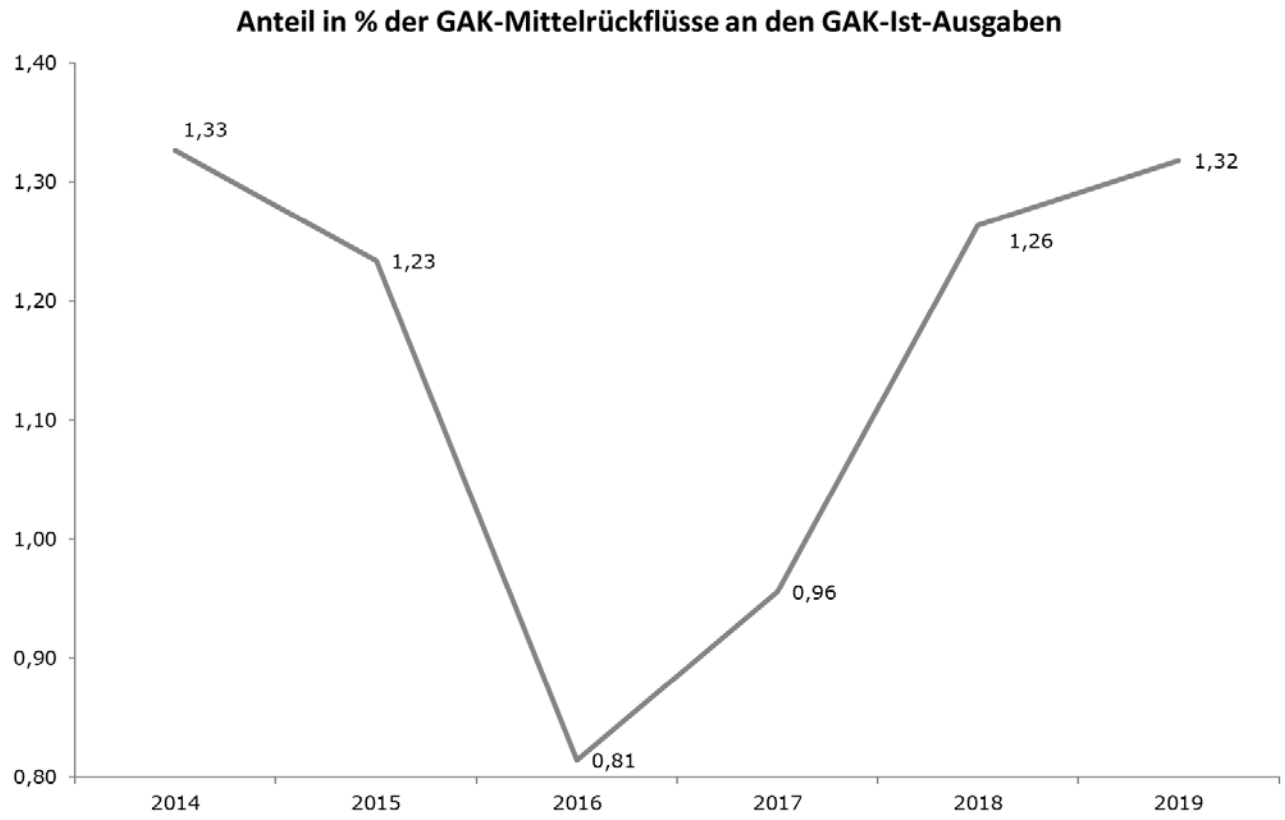
- für jedes Quartal die Höhe der bei der Landeskasse eingegangenen Rückzahlungen inklusive der darin enthaltenen Zinsen sowie
- die an die Bundeskasse abgeführten Beträge

mitzuteilen. Die Sensibilisierung des BMEL und der Länder bewirkte ausweislich der nachfolgenden Abbildung 2, dass der Anteil der GAK-Rückflüsse an den insgesamt ausgezahlten Bundesmitteln zuletzt wieder gestiegen ist.

Abbildung 2

GAK-Mittelrückflüsse steigen wieder

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



Quelle: E-Mail des Referats 113 bzw. 121 vom 9. August 2018 und 9. Juni 2020.

8 Erfolgskontrolle

Das Wirtschaftlichkeitsgebot gemäß Artikel 114 Absatz 2 Grundgesetz und § 7 BHO verpflichtet die Verwaltung, Förderprogramme einer Erfolgskontrolle zu unterziehen.

Mit einer Erfolgskontrolle soll festgestellt werden, ob und in welchem Ausmaß

- die angestrebten Ziele erreicht wurden (Zielerreichungskontrolle),
- die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war (Wirkungskontrolle) und
- sie wirtschaftlich war (Wirtschaftlichkeitskontrolle).

Die GAK-Mittel werden im Wege einer Zuwendung vergeben. Für die Gewährung von Zuwendungen bestimmen die §§ 23 und 44 BHO auf der Programmebene begleitende sowie abschließende Erfolgskontrollen mit den Bestandteilen Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle. Weiterhin ist während der Durchführung der Maßnahme sicherzustellen, dass die für eine Erfolgskontrolle erforderlichen Informationen gesammelt und dokumentiert werden.

Für das BMEL sind Erfolgskontrollen von besonderer Bedeutung. Es muss nicht nur Rechenschaft darüber ablegen, ob die veranschlagte jährliche GAK-Förderung von aktuell 1,135 Mio. Euro (vgl. Tz. 1) bestmöglich verwendet wird, sondern auch rechtzeitig Fehlentwicklungen erkennen und Folgerungen für künftige Förderentscheidungen ziehen. Grundsätzlich obliegt es der obersten Bundesbehörde, die Erfolgskontrollen durchzuführen, sie auszugestalten sowie die Untersuchungsintervalle festzulegen (Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur BHO (VV-BHO) Nummer 11a zu § 44 BHO).

Der Bundesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung im Jahr 2014 und erneut im Jahr 2018 fest, dass das BMEL für keine Fördermaßnahme Erfolgskontrollen konzipierte. Die Ausgangslage (Ist-Zustand), das Ziel (Soll-Zustand) oder Kriterien für eine Erfolgskontrolle waren nicht definiert.[4] Der Rahmenplan benannte allgemeine Ziele, ohne einen Erfüllungsgrad anzugeben.

Der Bundesrechnungshof hat gegenüber dem BMEL beanstandet, es gehe seit Jahren davon aus, dass der Mittelabfluss einen Bedarf indiziert. Es hat seine Aufgabe weitgehend auf die Zuweisung von Mitteln an die Länder beschränkt, ohne innerhalb des Rahmenplans deren wirtschaftliche Verwendung vorzugeben. Es hat versäumt, Ziele hinreichend zu definieren und Indikatoren zu bilden. Entsprechend konnte es keine Rechenschaft darüber ablegen, ob die Förderung notwendig und wirtschaftlich war. Zudem konnte es Fehlentwicklungen nicht rechtzeitig erkennen, um Folgerungen für künftige Förderentscheidungen zu ziehen.

Auch wenn die Länder für die Durchführung des Rahmenplans zuständig sind, entbindet dies das BMEL nicht von seiner Verpflichtung, die nach dem Rahmenplan zulässigen Förderaktivitäten möglichst umfassend und gründlich vorzubereiten sowie prüfbare Ziele, die der Bund mit seiner finanziellen Beteiligung verfolgt, festzulegen. Das BMEL trägt gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber die Verantwortung für den wirtschaftlichen Einsatz der Bundesmittel.

Um feststellen zu können, ob Fördermaßnahmen erfolgreich waren, angepasst oder beendet werden sollten, hat der Bundesrechnungshof dem BMEL empfohlen,

- Ziele hinreichend zu definieren und Kriterien für eine/n Erfolgskontrolle/Erfüllungsgrad zu bestimmen,

---

[4] VV-BHO Nummer 2.1 zu § 7 BHO.

- die für eine Bewertung der Zielerreichung erforderlichen Daten mit den Ländern abzustimmen, festzulegen und über ein geeignetes Berichtswesen bei ihnen abzufragen, sowie
- die Inanspruchnahme und den Erfolg der einzelnen Fördermaßnahmen detaillierter als bislang zu kontrollieren.

Das BMEL hat die Empfehlungen anerkannt und zugesagt, es werde mittelfristig und sukzessiv die GAK-Einzelmaßnahmen evaluieren und in diesem Zusammenhang die GAK-Berichterstattung überarbeiten. Dabei verwies es wiederum auf die Zuständigkeit der Länder. Gleichwohl könne das BMEL aus der GAK-Berichterstattung der Länder wertvolle Informationen zu den aktuellen Förderbedarfen in den Ländern ziehen. Zu diesem Zweck überprüfe und überarbeite das BMEL das Verfahren und die Inhalte der GAK-Berichterstattung für jeden Förderbereich kontinuierlich. Dies ermögliche es, die GAK-Berichterstattung an sich ändernde Bedarfe anzupassen. Im Falle eines besonderen fachlichen oder politischen Interesses am Verlauf des Mittelabflusses in einem bestimmten Förderbereich sei es auch unterjährig möglich, ergänzende Abfragen bei den Ländern durchzuführen.

Für den Förderbereich 1 „Integrierte ländliche Entwicklung" würden Ländervertreter aktuell ein ergänzendes Berichts- und Monitoringsystem erarbeiten, das den zukünftigen Berichtsanforderungen gerecht werde.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMEL die Erfolgskontrolle der GAK nicht als unbedeutende nachgeordnete Aufgabe wahrnimmt. Es muss Erfolgskontrollen nicht erst „mittelfristig", sondern umgehend für alle neun Förderbereiche und die Sonderrahmenpläne durchführen, um den wirtschaftlichen Einsatz von Bundesmitteln pflichtgemäß sicherzustellen.

9 Zusammenfassende Empfehlungen

Das BMEL hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes umgesetzt, die Rückforderungs- und Zinsansprüche gegenüber den Ländern zu kontrollieren.

Weiterhin offen oder streitig sind folgende Empfehlungen, bei denen das BMEL das Regelwerk evaluieren, präzisieren oder ergänzen sollte:

- Das BMEL hat sachdienliche Vorschläge der Länder für einen besseren Mittelabfluss nur teilweise anerkannt. Es könnte den Mittelabfluss bestimmungsgemäß verbessern, wenn es weitere Anregungen der Länder umsetzt.

- Länder verwendeten Bundesmittel teils bestimmungswidrig. Es fehlt eine Regelung, die bei Verstößen eine Durchsetzung der Haftung der Länder gegenüber dem Bund sicherstellt.
- Die Förderung der Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge mit GAK-Mitteln sollte ausgeschlossen werden.
- Das BMEL hätte die ordnungsgemäße Verwendung der Bundesmittel durch die Länder besser sicherstellen können, wenn es im Rahmenplan bestimmt hätte, dass
  - die als Förderungsvoraussetzung festgelegten Zweckbindungsfristen von den Ländern standardmäßig zu prüfen und
  - Vor-Ort-Kontrollen durchzuführen

  sind. Wenn ein systematisches Fehlverhalten bei der Durchführung des Rahmenplans festgestellt wird, muss das BMEL aktiv werden.
- Mit Blick auf die Validität der vom BMEL auf seiner Homepage veröffentlichten Zahlungsdaten sollte es nicht erst „in den nächsten Jahren", sondern unverzüglich das GAK-Berichterstattungsverfahren überprüfen.
- Das BMEL hat entgegen den haushaltsrechtlichen Bestimmungen für keine der GAK-Einzelmaßnahmen Erfolgskontrollen konzipiert. Deshalb ist zweifelhaft, ob Fördermaßnahmen erfolgreich waren oder angepasst bzw. beendet werden müssten. Das BMEL sollte auch hier die GAK nicht erst „mittelfristig", sondern umgehend evaluieren.

Das BMEL sollte aktiv werden, um die aufgezeigten systemischen Mängel abzustellen. Dazu sollte es insbesondere seine Möglichkeiten im PLANAK nutzen und darauf hinwirken, dass bundeseinheitliche Bestimmungen zur Durchführung der GAK-Maßnahmen in den Rahmenplan oder die Förderprogramme der Länder aufgenommen werden. Bezogen auf die Rückzahlungspflichten der Länder bei einer systematischen unrechtmäßigen Inanspruchnahme von Bundesmitteln sollte geregelt werden, wie die Durchsetzbarkeit von Ansprüchen des Bundes gemäß § 11 GAKG sichergestellt werden kann.

Ehmann Neis