



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

über die Prüfung

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

Schwerpunkt: Küstenschutz

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 - 0001047

19. August 2024

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Ausgangs- und Rechtslage	8
1.1	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“	8
1.2	Küstenschutz	8
2	Gegenstand und Verlauf der Prüfung	9
3	Haushaltsmittel	11
4	Formelle Förderungsbestimmungen für die GAK	13
4.1	Rückzahlungs- und Berichtspflichten der Länder	13
4.2	Vor-Ort-Kontrollen	15
4.3	Hinweispflicht auf die finanzielle Beteiligung des Bundes	18
5	Materielle Förderungsbestimmungen für den Küstenschutz	22
5.1	Konzeptionelle Vorarbeiten	22
5.2	Vorsorgliche Beschaffungen	27
5.3	Verstärkung und Unterhaltung von Küstenschutzwerken	32
5.4	Unabwendbarer Umfang	39
5.5	Grunderwerb	42
5.6	Kampfmittelräumung	45
6	Zusammenfassende Würdigung und Empfehlungen	47

Abkürzungsverzeichnis

B

BMEL *Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft*

BUKEA *Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft*

E

ELER *Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums*

Ex-post-Kontrollen *Kontrollen der Zweckbindungsfristen*

G

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

GAKG *Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“*

H

HPA *Hamburg Port Authority*

L

LSBG *Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer*

N

NLWKN *Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz*

P

PLANAK *Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz*

S

SRP *Sonderrahmenplan*

0 Zusammenfassung

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

Der vom Bund und den Ländern jährlich aufzustellende GAK-Rahmenplan (Rahmenplan) enthält die Förderungsgrundsätze für aktuell 65 Fördermaßnahmen. Die Durchführung des Rahmenplanes ist Aufgabe der Länder. Dazu können sie eigene Förderrichtlinien erlassen. Gleichwohl bildet der Rahmenplan 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, beteiligt sich der Bund mit 60 % bei der Agrarstruktur und mit 70 % beim Küstenschutz an den Landesförderungen. Im Bundeshaushalt 2022 standen dafür 1,32 Mrd. Euro zur Verfügung.

Der Bundesrechnungshof hat die GAK-Ausgaben des Bundes der Jahre 2020 bis 2022 (Kapitel 1003) sowie das Verwaltungshandeln des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) und der Länder geprüft. Er hat dabei schwerpunktmäßig den Förderbereich 8 „Küstenschutz“ sowie den Sonderrahmenplan (SRP) „Maßnahmen des Küstenschutzes infolge des Klimawandels“ in seine Prüfung einbezogen. Danach können ein Land oder Körperschaften des öffentlichen Rechts Zuwendungen für Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit an den Küsten und den Inseln gegen Überflutung und Landverlust durch Sturmfluten und Meeresangriffe erhalten. Insbesondere förderfähig sind der Bau und die Verstärkung von Küstenschutzwerken oder Sandvorspülungen. Aufgrund der dort hohen Anzahl an Förderfällen hat der Bundesrechnungshof Erhebungen in den Ländern Hamburg und Niedersachsen durchgeführt.

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

- 0.1 Nach dem Gesetz über die GAK hat der Bund einen Rückforderungs- und Zinsanspruch gegenüber den Ländern, wenn die Fördervoraussetzungen nicht erfüllt oder die Mittel zweckwidrig verwendet werden. Das BMEL hat auf Initiative des Bundesrechnungshofes das hierzu bestehende Berichtsverfahren bereits angepasst. Es muss jedoch nachgebessert werden. So wurden die Länder nicht dazu verpflichtet, nachzuweisen, in welcher Höhe GAK-Rückzahlungen der Zuwendungsempfänger auf dem entsprechenden Einnahmetitel des Landes eingegangen sind. Dadurch war nicht nachvollziehbar, ob tatsächlich 60 % (bzw. 70 %) der Rückzahlungen an die Bundeskasse weitergeleitet wurden.

Das BMEL hat die Anregung des Bundesrechnungshofes aufgenommen (Tz. 4.1).

- 0.2 Auf der Grundlage eines Beschlusses des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages bestimmt der Rahmenplan nun, 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.

Das BMEL hat die Feststellungen weitgehend anerkannt. Es werde bei der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Modalitäten für die Meldungen mit den Ländern abstimmen. Die Berichtspflichten der Länder sollen ab dem Jahr 2024 auf Basis eines abgestimmten Berichtsvordruckes erweitert werden (Tz. 4.2).

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

Das BMEL hat die Feststellungen anerkannt. Es hat zugesagt, auf einer Sitzung der Haushalts- und Koordinierungsreferenten sowie auf einer Fachreferentensitzung für Küstenschutz über diese Prüfungsfeststellungen zu informieren und erneut die Bedeutung einer ordnungsgemäßen Wahrnehmung der Hinweispflicht zu betonen (Tz. 4.3).

- 0.4 Nach dem Rahmenplan sind konzeptionelle Vorarbeiten und Erhebungen im Zusammenhang mit Baumaßnahmen zum Küstenschutz förderfähig. Ein Land hat mit GAK-Mitteln in neun Fällen für mehrere Millionen Euro Küstenschutzpläne und Hochwasserschutzanalysen erstellen lassen, Inselfchutzmaßnahmen vorgeplant und Bemessungsverfahren, z. B. zur Wellenhöhe, fortentwickelt. Ein anderes Land realisierte vergleichbare Vorhaben ohne GAK-Mittel. Der Bundesrechnungshof hat diese Vorhaben als nicht förderfähig erachtet, weil sie nicht im Zusammenhang mit einer förderbaren Einzelmaßnahme stehen.

Das BMEL hat zugestimmt, dass entsprechend den Förderungsbestimmungen konzeptionelle Vorarbeiten und Erhebungen nur bei einem hinreichend konkreten Projektbezug förderbar sind. Hierauf werde es die Länder hinweisen (Tz. 5.1).

- 0.5 Im Jahr 2021 hat ein Küstenland gegenüber dem BMEL angeregt, dass Kleilager für künftige Küstenschutzmaßnahmen sowie die vorsorgliche Flächenbevorratung als naturschutzfachliche Kompensationsmaßnahme förderfähig werden. Der Bund hat die Initiative abgelehnt und vorgegeben, dass ein Kauf von Klei und Kompensationsflächen auf Vorrat nicht förderfähig ist. Gleichwohl haben Küstenländer bei fünf Maßnahmen Kleilager und auf Vorrat erworbene Kompensationsflächen mit GAK-Mitteln gefördert. Der Bundesrechnungshof hat diese Förderungen beanstandet.

Das BMEL ist von seiner bisherigen Bewertung abgerückt. Nun seien auch Kleilager und Kompensationsflächen förderbar, die nicht gesondert und projektbezogen, sondern übergreifend für mehrere Bauprojekte angelegt bzw. bereitgestellt werden. Die nach der bisherigen Weisungslage zu Unrecht gewährten GAK-Bundesmittel will es nicht zurückfordern.

Der Bundesrechnungshof hat das BMEL aufgefordert, dass es gegenüber allen Küstenländern klarstellt, ob die Festlegung aus dem Jahr 2021 weiterhin Gültigkeit hat bzw. welche Regelungen für Kleilager und Kompensationsflächen nun gelten sollen (Tz. 5.2).

- 0.6 Nicht förderfähig sind Ausgaben für die Unterhaltung von Küstenschutzwerken sowie Maßnahmen, die über den für den Küstenschutz unabwendbaren Umfang hinausgehen.

Die Länder haben die Begriffe der Unterhaltung und des unabwendbaren Umfangs so weit ausgelegt, dass sie nahezu alle Ausgaben im Zusammenhang mit den bestehenden Küstenschutzanlagen gefördert haben. Dies ist ein klarer Verstoß gegen die Förderrichtlinien. Der Bundesrechnungshof hat 18 Maßnahmen festgestellt, bei denen nach seiner Bewertung die Förderungsvoraussetzungen nicht vorlagen. Dazu zählten regelmäßige Beaufsichtigungen und Überprüfungen des Ist-Zustandes, die Erneuerung defekter Teile, Gehölzrückschnitt, Baumfällungen, die Taubenvergrämung sowie die Teilnahmen an einer ornithologischen Veranstaltung. Eine Beschränkung der Finanzierung des Bundes auf die im Rahmenplan definierten Fördergegenstände hat faktisch nicht stattgefunden.

Das BMEL sah in Absprache mit den Ländern keine unrechtmäßige Förderung. Gleichwohl sagte es zu, die Bestimmtheit der Förderungsgrundsätze mit den Ländern prüfen zu wollen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMEL die Interessen des Bundes auch nach der Bereitstellung der Mittel vertritt. Dazu muss der Rahmenplan umgehend ergänzt werden, um klar zu bestimmen, welche Vorhaben förderfähig sind und welche nicht (Tzn. 5.3 bis 5.4).

- 0.7 Der Grunderwerb für Küstenschutzmaßnahmen und damit anfallende Ausgaben für Gebäudeabbrüche sind im Rahmenplan nicht als förderfähige Maßnahme enthalten. Ein Land hat regelmäßig in der Deichlinie vorhandene Immobilien gekauft, riss diese ab und richtete die Grundstücksfläche gemäß der Deichordnung her. Alle dabei anfallenden Ausgaben hat es als förderfähig angesehen.

Das BMEL hat zugesagt, gemeinsam mit den Ländern zu prüfen, ob und ggf. welche Änderungen im GAK-Rahmenplan infolge der Feststellungen erforderlich sind (Tz. 5.5).

- 0.8 Vor Beginn der Arbeiten zu einem Neubau oder einer Verstärkung von Küstenschutzmaßnahmen haben die Länder mit GAK-Mitteln den Baugrund auf Kampfmittel sondieren und vorhandene Kampfmittel räumen lassen. Diese Maßnahmen sind dem Bereich der Gefahrenabwehr zuzuordnen. Sie gehen über den für den Küstenschutz unabwendbaren Umfang hinaus und sind nicht regelmäßig förderfähig.

Das BMEL hat die Kampfmittelsondierung und -räumung als einen notwendigen Bestandteil einer jeden Baumaßnahme angesehen.

Der Bundesrechnungshof hat diese Ausgaben nicht bei jeder Baumaßnahme als förderfähig angesehen. Nur wenn die Kampfmittelsondierung und die Räumung in einem Planfeststellungsbeschluss angeordnete und damit planbare Bauleistungen sind, kann eine Förderfähigkeit anerkannt werden (Tz. 5.6).

0.9 Die Prüfung hat aufgezeigt, dass auf mehreren Ebenen Handlungsbedarf besteht:

- Die Kontrolle der Vorhaben durch die Länder muss dringend verbessert werden. Das BMEL muss sich regelmäßig von den Ländern berichten lassen, ob und mit welchem Ergebnis diese der Verpflichtung nachkamen. Es sind dabei insbesondere
 - Rückerstattungen fristgemäß an die Bundeskasse weiterzuleiten,
 - Vor-Ort-Kontrollen durchzuführen und
 - die als Förderungsvoraussetzung festgelegten Zweckbindungsfristen zu prüfen.
- Das BMEL muss im Rahmen seiner Möglichkeiten darauf hinwirken, dass die GAK-Mittel nur für förderfähige Vorhaben verwendet werden. Der Bund kann gemäß §§ 9 Absatz 2 und 10 Absatz 2 Satz 2 GAKG verlangen, dass die Länder ihn über die Durchführung des Rahmenplans, die Höhe der verausgabten Mittel, den Stand und die voraussichtliche Entwicklung der Maßnahmen unterrichten. Der Bundesrechnungshof erwartet vom BMEL, die bestehenden Möglichkeiten stärker zu nutzen, um sich selbst ein Bild über die geförderten Maßnahmen zu machen. Das BMEL muss in der Lage sein zu beurteilen, ob die Länder ihren Verpflichtungen im Rahmen der GAK nachkommen. Nur soll kann es entsprechende Konsequenzen ziehen. Es sollte stichprobenartig Vorhaben auf Plausibilität prüfen. Die entgegen den Förderungsgrundsätzen verausgabten Bundesmittel muss das BMEL konsequent von den Ländern zurückfordern.
- Die Förderungsgrundsätze müssen zudem hinreichend bestimmt sein, um unzulässige Förderungen durch die Länder auszuschließen. Die Prüfung hat gezeigt, dass die Länder die Regelungen häufig zu weit und zulasten des Bundes auslegen. Das BMEL sollte prüfen, inwieweit die Konkretisierung einiger Begriffe in den Förderungsgrundsätzen erforderlich ist (Tz. 6).

1 Ausgangs- und Rechtslage

1.1 Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“

Die GAK ist seit dem Jahr 1969 eine Gemeinschaftsaufgabe gemäß Artikel 91a Grundgesetz. Hier nehmen Länder eigene Aufgaben wahr, an denen der Bund über die inhaltliche Ausgestaltung des GAK-Rahmenplans sowie finanziell mitwirkt. Sie 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, 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 steht dem Bund ein Rückforderungs- und Zinsanspruch gegenüber den Ländern zu.

Den aktuellen GAK-Rahmenplan 2023 bis 2026 beschloss der PLANAK im Februar 2023 per Umlaufbeschluss. Dieser enthält neun Förderbereiche mit insgesamt 65 Einzelmaßnahmen sowie vier SRP. Diese bilden die Grundlage für eine Förderung mit GAK-Bundesmitteln, die grundsätzlich als Zuwendung vergeben wird.

1.2 Küstenschutz

Die fünf Küstenländer konnten Maßnahmen des Küstenschutzes über den allgemeinen GAK-Rahmenplan (Förderbereich 8) sowie den SRP „Maßnahmen des Küstenschutzes infolge des Klimawandels“ mit Bundesmitteln fördern.² Im Jahr 2021 wendeten der Bund und die Küstenländer aus dem allgemeinen Rahmenplan 110,4 Mio. Euro für den Küstenschutz auf. Von dieser Summe trug der Bund 77,3 Mio. Euro.

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).

² Ab dem Haushaltsjahr 2024 wurde der SRP in den Förderbereich 8 integriert.

Dem SRP wurden für den Zeitraum 2009 bis 2025 jährlich bis zu 25 Mio. Euro für den Küstenschutz zweckgebundene Bundesmittel zugeordnet, insgesamt rund 380 Mio. Euro. Diese zusätzlichen Mittel dürfen die Länder gemäß Nummer 3 der Förderungsbestimmungen des SRP Küstenschutz in Anspruch nehmen. Voraussetzung ist, dass sie aus dem allgemeinen Rahmenplan jährlich mindestens 102,9 Mio. Euro Bundes- und Landesmittel (Sockelbetrag) für Küstenschutzmaßnahmen aufwenden. Die Mittel aus dem SRP werden auf Basis des von den Küstenländern gemeldeten Bedarfs jährlich neu verteilt.

Aufgrund neuer Erkenntnisse des Weltklimarats zum beschleunigten Anstieg des Meeresspiegels³ beschloss der PLANAK geänderte Mittelansätze und Förderungsgrundsätze des SRP Küstenschutz. Basis war die Mittelveranschlagung im Bundeshaushalt 2023 für den GAK-Rahmenplan 2023 bis 2026. Danach werden in den Jahren 2023 bis 2040 die Mittel auf bis zu 53,6 Mio. Euro jährlich angehoben (insgesamt 948,59 Mio. Euro im Zeitraum 2023 bis 2040).

2 Gegenstand und Verlauf der Prüfung

Wir prüften, ob die Bundesmittel entsprechend den Vorgaben des GAKG und der Rahmenpläne ordnungsgemäß und wirtschaftlich eingesetzt sowie abgerechnet wurden. Schwerpunkte der Prüfung waren die Aufgabenwahrnehmung durch das BMEL sowie die Verwendung der Mittel für den Küstenschutz durch die Länder.

Für Vorhaben zum Küstenschutz können ein Land, sonstige Körperschaften des öffentlichen Rechts oder Teilnehmergeinschaften gemäß dem Flurbereinigungsgesetz Zuwendungen als Zuschuss erhalten. Nach dem GAK-Rahmenplan, Förderbereich 8, Nummer 1.2.1,⁴ sind folgende Maßnahmen förderfähig:

- Neubau und Verstärkung von Hochwasserschutzwerken einschließlich Deichverteidigungs- und Treibselräumwege,
- Sperrwerke und sonstige Bauwerke in der Hochwasserschutzlinie,
- Buhnen, Wellenbrecher und sonstige Einbauten in See,
- Vorlandarbeiten vor Seedeichen bis zu einer Tiefe von 400 m,
- Sandvorspülung und
- Uferschutzwerke.

Konzeptionelle Vorarbeiten und Erhebungen im Zusammenhang mit diesen Maßnahmen können ebenfalls gefördert werden. Auch die mit den Küstenschutzmaßnahmen einhergehenden Ausgaben für Naturschutz und Landschaftspflege sind förderfähig.

³ Quelle: <https://www.ipcc.ch/srocc/>.

⁴ Soweit im Weiteren auf Förderungsbestimmungen verwiesen wird, beziehen sich diese auf den Förderbereich 8 des GAK-Rahmenplans.

Von der Förderung ausgeschlossen sind nach Nummer 1.2.2 u. a. die Unterhaltung von Küstenschutzanlagen sowie Maßnahmen, die über den für den Küstenschutz unabwendbaren Umfang hinausgehen.

Die Förderungsbestimmungen verwenden die Begriffe „Hochwasserschutzwerke“, „Küstenschutzmaßnahmen“ und „Küstenschutzanlagen“ als Synonym. Anzumerken ist, dass der Hochwasserschutz im Förderbereich 7, Maßnahme 1.0, gesondert geregelt ist.

Gemäß Nummer 1.6.4 werden Zuwendungen widerrufen, wenn die geförderten

- Grundstücke, Bauten und baulichen Anlagen innerhalb eines Zeitraumes von zwölf Jahren ab Fertigstellung und
- technischen Einrichtungen, Maschinen und Geräte innerhalb eines Zeitraumes von fünf Jahren ab Lieferung

veräußert oder nicht mehr demwendungszweck entsprechend verwendet werden.

Die Förderungsgrundsätze des allgemeinen Rahmenplans galten auch für den SRP. Auch hier beteiligte sich der Bund an den Ausgaben der Länder im Verhältnis 70 : 30.

In den Jahren 2020 und 2021 entfielen drei Viertel aller Vorhaben auf die Länder Niedersachsen und Hamburg. 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 die Ordnungsmäßigkeit der ab dem Jahr 2020 getätigten GAK-geförderten Ausgaben für den Küstenschutz.

Beide Länder erließen keine eigenen Förderrichtlinien. Prüfungsnorm war somit der GAK-Rahmenplan in der jeweils geltenden Fassung.

Erhebungen fanden statt

- im BMEL, dem innerhalb der Bundesregierung zuständigen Ressort für die GAK,
- in Hamburg in der Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft (BUKEA),
- in Hannover in dem für die GAK zuständigen Niedersächsischen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung sowie in dem für den Küstenschutz zuständigen Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz,

- im Hamburger Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer (LSBG) – hier wurden auch Maßnahmen geprüft, die von der Hamburg Port Authority (HPA) durchgeführt wurden⁵ – sowie
- im niedersächsischen Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) in Norden.

Wir baten beide Länder – bezogen auf die Jahre 2020 bis 2022 – um eine Übersicht der laufenden oder beendeten Fördermaßnahmen mit GAK-Finanzierung. Daraufhin legte das Land Niedersachsen eine Liste mit 231 und das Land Hamburg eine Liste mit 62 Förderfällen und einen Sammelordner zu Grunderwerben in den Jahren 2021 und 2022 vor. Davon untersuchten wir bei dem Land Niedersachsen 41 Fördermaßnahmen und bei dem Land Hamburg 31 Einzelmaßnahmen sowie die Grunderwerbe.

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 2020 bis 2023 aus (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1

Entwicklung der Haushaltsansätze und tatsächlichen Ausgaben des Bundes für die GAK in den Jahren 2020 bis 2023

Haushaltsjahr	HH-Soll	HH-Ist
	<i>in Mio. Euro</i>	
2020	1 135,1	965,7
2021	1 161,3	991,0
2022	1 324,5	944,9
2023	1 133,3	937,5

Quelle: Haushaltspläne der Jahre 2020 bis 2023 bezogen auf das Kapitel 1003.

⁵ Der LSBG ist ein Landesbetrieb gemäß § 26 LHO Hamburg (Bürgerschaft-Drucksache 18/4149 vom 25. April 2006, „Einrichtung des Landesbetriebs Straßen und Gewässer). Er ist für Planung, Entwurf, Ausführung und Unterhaltung der öffentlichen Hochwasserschutzanlagen zuständig. Er führt im Auftrag und zulasten der BUKEA Küstenschutzmaßnahmen durch.

Die HPA ist eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts (vgl. Gesetz über die Hamburg Port Authority (HPAG) vom 29. Juni 2005). Sie ist für einen bestimmten Streckenabschnitt der Elbe und räumlich für das Hafengebiet zuständig. Hier führt die HPA sämtliche Baumaßnahmen (u. a. Hochwasserschutzanlagen) eigenständig durch. Alle Anlagen der HPA sind im Eigentum der BUKEA. Die HPA rechnet mit dem LSBG ab.

Im Jahr 2020 wendeten der Bund 83,9 Mio. Euro⁶ und die Länder 35,9 Mio. Euro für den Küstenschutz aus dem allgemeinen Rahmenplan auf. Damit wurde der Sockelbetrag von 102,9 Mio. Euro überschritten. Für den SRP Küstenschutz wendeten der Bund weitere 26,7 Mio. Euro⁷ und die Länder 11,4 Mio. Euro auf.

Im Jahr 2021 untergliederten sich die Gesamtausgaben für den Küstenschutz aus dem allgemeinen Rahmenplan sowie dem SRP Küstenschutz von 161,2 Mio. Euro in

- 101,1 Mio. Euro GAK-Bundesmittel (77,3 Mio. Euro aus dem allgemeinen Rahmenplan und 23,8 Mio. Euro aus dem SRP Küstenschutz),
- 43,3 Mio. Euro GAK-Landesmittel (33,1 Mio. Euro aus dem allgemeinen Rahmenplan und 10,2 Mio. Euro aus dem SRP Küstenschutz),
- 4,4 Mio. Euro EU-Mittel und
- 12,4 Mio. Euro zusätzliche nationale öffentliche Mittel (Land, Kommune).⁸

Die folgende Übersicht weist die Mittelverwendung bei den in die Erhebungen einbezogenen Ländern Niedersachsen und Hamburg aus (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2

Höhe und Art der Ausgaben für den Küstenschutz in den Ländern Niedersachsen und Hamburg in Mio. Euro

Jahr	Land	Ausgaben		Darunter GAK-Bundes-mittel		Summe GAK-Bundesmittel	Summe Landesmittel (GAK-Landesmittel und weitere nationale Mittel)
		Allgemeiner Rahmenplan	SRP	Allgemeiner Rahmenplan	SRP		
2020	NI	55,6	10,0	38,9	7,0	45,9	19,7
	HH	9,6	8,9	6,7	6,2	12,9	9,6
2021	NI	51,9	10,0	36,4	7,0	43,4	18,6
	HH	9,6	6,4	6,7	4,5	11,2	8,8

Quelle: Auszug aus den Angaben des BMEL zur Berichterstattung zum Vollzug der GAK 2020 und 2021 gemäß Fußnoten 6 bis 8.

⁶ Quelle: [extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://bmel-statistik.de/fileadmin/daten/6500100-2020.pdf](https://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://bmel-statistik.de/fileadmin/daten/6500100-2020.pdf).

⁷ Quelle: [extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://bmel-statistik.de/fileadmin/daten/4500301-2020.pdf](https://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://bmel-statistik.de/fileadmin/daten/4500301-2020.pdf).

⁸ Quelle: [extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://bmel-statistik.de/fileadmin/daten/6500100-2021.pdf](https://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://bmel-statistik.de/fileadmin/daten/6500100-2021.pdf).

4 Formelle Förderungsbestimmungen für die GAK⁹

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 werden, sind in Höhe des Bundesanteils einschließlich anteiliger Zinsen an den Bund weiterzuleiten (§ 11 Absatz 2 und 3 GAKG).

Der GAK-Rahmenplan 2023 bis 2026 bestimmt unter Teil 1, 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.“

Die folgende Abbildung 1 zeigt den seit dem Jahr 2023 vom BMEL für ein Quartal vorgegebenen aktuellen Berichtsvordruck für die Rückzahlungen.

⁹ Die folgenden Bestimmungen beziehen sich auf alle GAK-Fördermaßnahmen.

Abbildung 1

Quartalsmeldung gemäß § 11 Absatz 3 GAKG

Rückzahlungen der Länder.

Länder		1. Quartal 2023					Bemerkungen	
	bei der Landeskasse eingegangenen Rückzahlung* (GAK-Bundes- und Landesanteil)	Zeitpunkt Wertstellung bei der Landesbank	an die Bundeskasse abgeführte Rückzahlung			Zeitpunkt der Überweisung an die Bundeskasse	aus dem Vorjahr abgeführte Rückzahlung an die Bundeskasse	
			Rückzahlung insgesamt	davon Zinsen gem. § 11 Abs. 4 GAKG	Rückzahlung ohne Zinsen			
Baden-Württemberg					- €			
Bayern					- €			
Berlin					- €			
Brandenburg					- €			
Bremen					- €			
Hamburg					- €			
Hessen					- €			
Mecklenburg-Vorpommern					- €			
Niedersachsen					- €			
NRW					- €			
Rheinland-Pfalz					- €			
Saarland					- €			
Sachsen					- €			
Sachsen-Anhalt					- €			
Schleswig-Holstein					- €			
Thüringen					- €			
Summe								
* Hinweis: nur Bundes- und Landesmittel, keine EU- und sonstige Mittel								

Quelle: E-Mail des BMEL vom 28. Dezember 2022 an die Länder.

In Niedersachsen war in beiden betroffenen Ministerien jeweils ein Einnahmetitel (119 12) für GAK-Rückzahlungen eingerichtet. Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung fasste die Ergebnisse zusammen und erstellte den Bericht an das BMEL. Es erläuterte, dass entgegen dem Bruttoprinzip aus dem Einnahmetitel über eine Haushaltsabsetzung die Abführungen an die Bundeskasse geleistet werden. Diese Absetzung bewirke, dass die Einzahlungen nicht transparent ausgewiesen werden. Entsprechend konnte die tatsächliche Höhe der bei der Landeskasse eingegangenen Rückzahlungen bei den Erhebungen nicht nachgewiesen werden.

Während der Erhebungen sagte das Ministerium zu, nach Absprache mit dem Finanzministerium das Verfahren der Einnahmeabsetzung aufzugeben. Es sei geplant, dem Einnahmetitel 119 12 einen korrespondierenden Ausgabetitel zuzuordnen. So würden künftig die Einnahmen bei der Landeskasse und die anteiligen Abbuchungen an die Bundeskasse transparent.

Würdigung

Wesentlich für die Durchsetzung seiner Rückforderungsansprüche gegenüber den Ländern ist, dass der Bund von den Ländern einen Nachweis darüber erhält, welche Rückzahlungen die Länder tatsächlich vereinnahmt haben. Nur so kann er Sicherheit darüber gewinnen, dass die ihm zustehenden Bundesmittel in voller Höhe an ihn zurückfließen. Diesen Nachweis fordert das BMEL bislang von den Ländern nicht ein.

Die Verwaltungspraxis des Landes Niedersachsen, Ausgaben innerhalb des Einnahmetitels abzusetzen, hat gezeigt, dass es nicht in jedem Land möglich ist, die ordnungsgemäße

Weiterleitung von Bundesmitteln transparent auszuweisen und zu überprüfen. Das Land hätte einen erheblichen Aufwand betreiben müssen, um nachzuweisen, dass tatsächlich 60 bzw. 70 % (Küstenschutz) der bei der Landeskasse eingegangenen Rückzahlungen an die Bundeskasse abgeführt wurden. Dem BMEL war dies nicht bekannt. Es vertraute darauf, dass die Rückzahlungen des Landes wahrheitsgemäß waren und dem Bundesanteil entsprachen und hinterfragte die Höhe der Rückzahlungen nicht.

Nur wenn die bei der Landeskasse auf dem entsprechenden Einnahmetitel eingegangenen Zahlungen aus- und nachgewiesen werden, ist es dem BMEL möglich zu überprüfen, ob die bei der Bundeskasse eingegangenen Zahlungen tatsächlich mindestens 60 % der bei der Landeskasse verbuchten Einnahmen entsprechen.

Empfehlung

Wir haben dem BMEL empfohlen, darauf hinzuwirken, dass die Länder einmal jährlich die bei der Landeskasse eingegangenen Rückzahlungen in geeigneter Form nachweisen.

Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat die Anregung des Bundesrechnungshofes aufgenommen. Die Berichtspflichten der Länder sollen kurzfristig angepasst werden.

Abschließende Bewertung

Die Erörterung ist abgeschlossen.

4.2 Vor-Ort-Kontrollen

Rechtsgrundlage und Sachverhalt

Der Rahmenplan regelt die Gewährung und Kontrolle der Zuwendungen aus GAK-Mitteln nicht abschließend. Weitere Einzelheiten regeln 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 Haushaltsgrundsätzegesetz).

Bis zum Inkrafttreten des Rahmenplans 2023 bis 2026 im Februar 2023 bestand für die Länder nach dem Rahmenplan keine Verpflichtung, Vor-Ort-Kontrollen und Kontrollen der

Zweckbindungsfristen wahrzunehmen, 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 es geltende Vorschriften nicht beachtete oder Unionsmittel unrechtmäßig verwendete, kann die EU-Kommission dies sanktionieren.

Der aktuelle Rahmenplan 2023 bis 2026 bestimmt nun unter Teil 1, Buchstabe B, Nummer 8: „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.“

Im Förderbereich 8 waren seit Jahren Zweckbindungsfristen festgelegt (vgl. Tz. 2). Der aktuelle GAK-Rahmenplan enthält insgesamt 14 vergleichbare Vorgaben.¹⁰ Wir prüften bei den beiden Ländern, ob und wie diese die Einhaltung von Zweckbindungsfristen sicherstellten sowie Vor-Ort-Kontrollen wahrnahmen.

Das Land Hamburg erhielt im Zeitraum 1. Januar 2015 bis 31. Dezember 2022 keine ELER-Förderung. Gleichwohl nahm es Kontrollen in Anlehnung an die Verordnung (EU) Nummer 809/2014 wahr. Es führte Vor-Ort-Kontrollen bei 5 % der Begünstigten durch. Für Ex-post-Kontrollen legte es eine Quote von 1 % der Ausgaben fest.

Das Land Niedersachsen führte bei Vorhaben, die rein aus GAK- und/oder Landesmitteln finanziert wurden, keine entsprechenden Kontrollen außerhalb eines gegebenen Anlasses durch. Mit Blick auf die neu in den GAK-Rahmenplan aufgenommenen Kontrollpflichten teilte uns das Niedersächsische Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung auf Anfrage mit, dass „es für investive Maßnahmen, die rein aus der GAK gefördert werden, keine grundlegende Regelung zur Prüfung der Einhaltung der Zweckbindungsfristen und Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen“ gebe.

¹⁰ Förderbereich/Einzelmaßnahme: 1/4, 1/5, 1/6, 1/7, 1/8, 2A/1, 2A/2, 3A/1, 3A/2, 3B/1, 4H/1, 7/1, 7/2, 8/1.

Bezogen auf Küstenschutzmaßnahmen wies das Niedersächsische Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz darauf hin, dass bei den Deich- und Verbandsschauen eine kontinuierliche Zweckbindungsüberprüfung sichergestellt sei. Für nicht in einer Schau unmittelbar überprüfbare Förderbestandteile (z. B. Grunderwerb) werde anlassbezogen eine Zweckbindungsfristprüfung durchgeführt.

Würdigung

Die Länder haben jährlich rund eine Milliarde Euro GAK-Bundesmittel erhalten. Aus dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz ergibt sich die Aufgabe der Verwaltung, die bestimmungsgemäße Verwendung der dem Zuwendungsempfänger gewährten Haushaltsmittel zu kontrollieren. Die Bewilligungsbehörde bleibt auch nach der Auszahlung der Zuwendung für deren zweckentsprechenden Einsatz verantwortlich. Sie sollte sich nicht darauf beschränken, sich den Verwendungsnachweis vorlegen zu lassen. Für eine effektive Kontrolle der Mittelverwendung sind Vor-Ort-Kontrollen und Ex-post-Kontrollen unerlässlich. Denn in Abhängigkeit von der Prüfungsintensität variiert die Wahrscheinlichkeit, mit der die Länder auf der Grundlage ihrer Verwendungsnachweisprüfung zweckwidrige Mittelverwendungen feststellen.

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. Eine Vor-Ort-Kontrolle bzw. Ex-post-Kontrolle liefert umfassende Erkenntnisse über den zweckgerechten Einsatz der Zuwendungsmittel und steigert mit Blick auf das immanente Entdeckungsrisiko die ordnungsgemäße Verwendung von Zuwendungen durch den Empfänger.

Das BMEL hat von den Ländern jedoch keine Information darüber gefordert,

- welche Bestimmungen dort zur Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen und Kontrollen der Zweckbindungsfristen bestehen und
- zu welchen Ergebnissen die vorgegebenen Kontrollen führten.

Dadurch hat es nicht prüfen können, ob die Länder die beschlossenen Vorgaben tatsächlich umsetzen. Unsere Erkenntnisse in Niedersachsen haben gezeigt, dass die neuen Vorgaben des Rahmenplans nicht vollständig umgesetzt worden sind. Wir erachten es für notwendig, dass das BMEL nachhält, ob die neuen Pflichten von den Ländern tatsächlich wahrgenommen werden.

Nach dem Ende der örtlichen Erhebungen hat das BMEL die Bildung einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe angekündigt. Diese solle Vorschläge erarbeiten, in welchem Umfang Kontrollen durchzuführen sind und wie diese gegenüber dem BMEL nachzuweisen sind.

Empfehlung

Wir haben vom BMEL gefordert, darauf hinzuwirken, dass ihm die Länder die dortigen Vorgaben zur Kontrolle von Förderungsbestimmungen und -auflagen mitteilen und ihm jährlich berichten, in welchem Umfang sowie mit welchem Ergebnis diese Vor-Ort-Kontrollen und Kontrollen der Zweckbindungsfrist wahrnehmen.

Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat mitgeteilt, dass es unsere Empfehlung umsetzen wird. Dazu stimme es derzeit im Rahmen einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe ein Formular für die Meldungen mit den Ländern ab. Es sei beabsichtigt, die Berichtspflichten der Länder ab dem Jahr 2024 auf Basis des abgestimmten Formulars zu erweitern.

Abschließende Bewertung

Die Erörterung ist abgeschlossen.

4.3 Hinweispflicht auf die finanzielle Beteiligung des Bundes

Rechtsgrundlage und Sachverhalt

Seit dem Jahr 2012 verpflichtet jeder 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). Diese haben den Zweck, die Öffentlichkeit über die finanzielle Beteiligung des Bundes an einer GAK-finanzierten Infrastruktur- bzw. Baumaßnahme zu informieren. Des Weiteren sind die Länder verpflichtet, im Zuwendungsbescheid auf die Beteiligung des Bundes im Rahmen der GAK hinzuweisen. Vorgaben zur Aufstelldauer oder zum Nachweis der Aufstellung enthalten die Rahmenpläne nicht.

Abbildung 2 vermittelt einen Eindruck einer Erläuterungstafel.

Abbildung 2

Erläuterungstafel

Beispiel für eine Erläuterungstafel am Deich in Norden.



Quelle: Foto Bundesrechnungshof.

Das Land Hamburg erließ keine eigene Regelung zur Publizitätspflicht und dem Aufstellen von Erläuterungstafeln. Die Bewilligungsbehörden teilten auf Nachfrage mit, dass die Regelungen des Rahmenplans zu der Erläuterungstafel in Hamburg „nicht gelebt“ werden. Entsprechend würden in Hamburg keine Erläuterungstafeln verwendet. Weil der Küstenschutz Aufgabe des Landes Hamburg war und somit von Landesbehörden wahrgenommen wurde, ergingen keine Zuwendungsbescheide.

Das Niedersächsische Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz informierte seine Bewilligungsstellen mit Erlass vom 20. Februar 2020 über die im Rahmenplan genannten Pflichten und darüber, dass die entsprechenden Erläuterungstafeln zentral zur Verfügung gestellt werden.¹¹ Einige Bewilligungsstellen ergänzten den Bewilligungsbescheid um die Auflage, das Anbringen der Tafel durch Fotodokumentation bei der Vorlage des Verwendungsnachweises nachzuweisen.

Bei der Prüfung der ausgewählten Stichprobenfälle stellten wir unterschiedliche Verfahrensweisen fest.

¹¹ Erlass an den NLWKN (Direktion) Norden für das Küstenschutzprogramm 2020 vom 20. Februar 2020, Az.: 22 - 62618/110.

Die Bewilligungsstelle Oldenburg verfuhr bei den Baumaßnahmen 4.17, 4.8a (2020) und 4.8a (2021) wie folgt:

- Sie wies in dem jeweiligen Bewilligungsbescheid auf die Beteiligung des Bundes im Rahmen der GAK hin.
- Der Bewilligungsbescheid enthielt die Auflage, nach Fertigstellung des Bauvorhabens für die Dauer von fünf Jahren eine Erläuterungstafel objektbezogen und gut sichtbar anzubringen/aufzustellen, die die gemeinsame Förderung von Bund und Land dokumentiert. Das Anbringen der Tafel sei durch Fotodokumentation bei der Vorlage des Verwendungsnachweises nachzuweisen.
- Sie überzeugte sich durch den Fotobeweis von der Aufstellung der Erläuterungstafel und vermerkte in der jeweiligen Förderakte „Erläuterungstafel zugesandt 21.11.2020; Aufstellung nachgewiesen 01.12.2020“.

Im Falle der Maßnahme 7.5.2 verwies die Bewilligungsstelle Oldenburg im Zuwendungsbescheid auf die Beteiligung des Bundes im Rahmen der GAK. Hinweise zu den Erläuterungstafeln enthielt der Zuwendungsbescheid nicht.

Die Bewilligungsstelle Lüneburg verwies im jeweiligen Bewilligungsbescheid auf die Beteiligung des Bundes im Rahmen der GAK und nahm bei der Maßnahme 27.5.2 im Bescheid Hinweise zu den Erläuterungstafeln auf, bei der Maßnahme 24.6 nicht.

Die Bewilligungsstelle Leer nahm bei der Maßnahme 8.3 im Bewilligungsbescheid keine Hinweise zu den Erläuterungstafeln auf.

Die Bewilligungsbescheide enthielten überwiegend keine Auflagen zur Fotodokumentation.

Ergänzend teilte das NLWKN mit, dass bei den Maßnahmen 7.5.2, 8.3 sowie 27.5.2 Erläuterungstafeln aufgestellt wurden. Die Maßnahme 24.6 betraf bislang Planungsleistung einschließlich Grunderwerb. Die Erläuterungstafel werde zum Baubeginn bereitgestellt.

Würdigung

Der GAK-Rahmenplan sieht seit dem Jahr 2012 eine Hinweispflicht für Investitionsmaßnahmen vor. Das Land Hamburg hat die Vorgaben nicht beachtet. Dass es im Bereich Küstenschutz keine Zuwendungsbescheide erlässt, entbindet es nicht von der grundsätzlichen Verpflichtung, Erläuterungstafeln aufzustellen. Das Land Niedersachsen hat die Vorgaben nur teilweise beachtet. Dessen Bewilligungsbescheide haben nicht durchgehend die Auflagen zu Erläuterungstafeln enthalten.

Hervorzuheben sind die geprüften Bewilligungsbescheide für die Baumaßnahmen 4.17, 4.8a (2020) und 4.8a (2021) aus Oldenburg. Neben der Pflicht zur Aufstellung der Tafeln waren auch Vorgaben zur Aufstelldauer und zum Nachweis der Aufstellung durch

Fotodokumentation enthalten. Dadurch wird das mit der Regelung des Rahmenplans verbundene Ziel erreicht, die Öffentlichkeit über die finanzielle Beteiligung des Bundes zu informieren.

Die Durchführung des Rahmenplans ist Aufgabe der Länder. Gleichwohl ist es nicht hinnehmbar, dass es dem BMEL noch immer nicht gelungen ist, sicherzustellen, dass die Öffentlichkeit über die umfängliche finanzielle Beteiligung des Bundes an den geförderten Projekten informiert wird.

Empfehlung

Wir haben dem BMEL empfohlen,

- auf die Umsetzung der Vorgaben zur Hinweispflicht/Erläuterungstafel durch die Länder hinzuwirken und diese ggf. über ein Berichtswesen sicherzustellen,
- Vorgaben zur Dokumentation und Aufstelldauer der Erläuterungstafeln zu bestimmen und
- aufgrund der querschnittlichen Bedeutung für mehrere GAK-Einzelmaßnahmen in einer künftigen Bund-Länder-Sitzung über diese Prüfungsfeststellungen zu informieren.

Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat zugesagt, der Empfehlung nachzukommen und nach Veröffentlichung der abschließenden Prüfungsmitteilung auf einer Sitzung der Haushalts- und Koordinierungsreferenten sowie auf einer Fachreferentensitzung für Küstenschutz über diese Prüfungsfeststellungen zu informieren. Dabei werde es erneut die Bedeutung einer ordnungsgemäßen Wahrnehmung der Hinweispflicht betonen.

Abschließende Bewertung

Die Erörterung ist abgeschlossen.

5 Materielle Förderungsbestimmungen für den Küstenschutz¹²

5.1 Konzeptionelle Vorarbeiten

Rechtsgrundlage und Sachverhalt

Konzeptionelle Vorarbeiten und Erhebungen im Zusammenhang mit Baumaßnahmen sind nach Nummern 1.2.1 Buchstaben a bis f des Rahmenplans förderfähig.

Die Länder Hamburg und Niedersachsen stellten uns Übersichten der mit GAK-Mitteln geförderten Maßnahmen bereit. Darin waren in Hamburg kein Vorhaben und in Niedersachsen neun Vorhaben ausgewiesen, die keiner konkreten Baumaßnahme zugeordnet waren.

Davon untersuchten wir folgende vier Vorhaben näher:

Küstenschutzpläne

Das Land Niedersachsen erstellt in Kooperation mit dem Land Bremen regelmäßig den Generalplan Küstenschutz.¹³ Dieser besteht aus den drei Teilen Festland, Ostfriesische Inseln und Schutzdeiche. Er bildet den Kern des Hochwasserrisikomanagements der beiden Länder.

Zuletzt aktualisierte das Land im Jahr 2020 den Teil Schutzdeiche (Bauplannummer 8g). Er „ist eine Bestandsaufnahme der Schutzbauwerke und damit erstmals ein vollständiger, für die Öffentlichkeit verfügbarer Überblick über die ca. 600 km Deichlinie aller Schutzdeiche in Niedersachsen und Bremen“.¹⁴

Alle drei Teile des Generalplans waren identisch aufgebaut. Inhalte waren jeweils

- die Ziele des Küstenschutzes,
- die Beschreibung der Küstenschutzanlagen,
- die rechtlichen Rahmenbedingungen,
- die Grundlagen der Deichbemessung mit Bezug auf den Klimawandel,

¹² Soweit nicht anders angegeben, beziehen sich die Förderungsbestimmungen auf den Förderbereich 8 (Küstenschutz) des Rahmenplans.

¹³ Das Land Bremen beteiligte sich finanziell auf der Grundlage der „Verwaltungsvereinbarung zur Erstellung des Generalplans Küstenschutz Niedersachsen-Bremen, Teil Schutzdeiche“ vom 29. April 2016 auf der Grundlage des Nachweises der geleisteten Stunden.

¹⁴ Presseinformation des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz vom 21. Januar 2021 zu „Niedersachsen und Bremen erarbeiten letzten Teil des „Generalplans Küstenschutz“.

- die Organisation des Küstenschutzes,
- das Ausbauprogramm mit der Beschreibung der einzelnen Maßnahmen (hier wurden die Gesamtlänge, der Standort, die voraussichtlichen Baukosten sowie der Lageplan mit einem Querschnitt ausgewiesen) sowie
- der Ausblick.

Das Land Niedersachsen sah die Erstellung des Generalplans Küstenschutz – Teil 3 Schutzdeiche – als förderfähige GAK-Maßnahmen an. Dafür fielen bis zum Jahr 2022 Gesamtausgaben von 1 121 291,67 Euro an. Diese stellte es anteilig dem Bund in Rechnung.

Auch das Land Hamburg verfügte über einen Generalplan sowie das Bauprogramm Hochwasserschutz. Beide hatten eine Bestandsaufnahme der Schutzbauwerke zum Inhalt. Sie bildeten die Basis „für erforderliche Höhenanpassungen von Hochwasserschutzwerken sowie für integrierte, ganzheitliche Konzepte und Planungen, um robuste Schutzdeichsysteme zu entwickeln, die sich an verändernde klimatisch-hydrologische Rahmenbedingungen anpassen“.

Das Land Hamburg erstellte den Generalplan und das Bauprogramm Hochwasserschutz ausschließlich mit Landesmitteln.

Hochwasserrisikomanagementanalyse

Bei dem Vorhaben „Hochwasserrisikomanagementanalyse - Teil Küstenschutz“ (Bauplannummer 8e) beauftragte das Land Niedersachsen den NLWKN insbesondere mit

- der Entwicklung von künftigen Küstenschutzstrategien für den Niedersächsischen Küstenbereich,
- der Beratung des Ministeriums und Berichterstellung zum Risikomanagement im Küstenschutz sowie
- der Fortsetzung und Fortschreibung des „Generellen Entwurfs auf Basis der Ergebnisse des Generalplanes Küstenschutz, Teil Ostfriesische Inseln“.

Die bis zum Jahr 2022 angefallenen Gesamtausgaben von 1 444 348,97 Euro stellte das Land anteilig dem Bund in Rechnung.

Vorplanung von Inselchutzmaßnahmen

Das Land Niedersachsen wendete für „Vorarbeiten zur Bestandserhaltung und Sicherstellung des Sturmflutschutzes in Problembereichen auf allen Inseln“ (Bauplannummer 8a) im Erhebungszeitraum 2 089 219 Euro auf. Gegenstand der Maßnahme waren insbesondere

- die Bewertung der Dünenerosion an ausgewählten Standorten Ostfriesischer Inseln,

- die Kalibrierung/Validierung von Dünenerosionsmodellen als Grundlage für die Planung von Verstärkungsmaßnahmen und Sandaufspülungen sowie
- Vorarbeiten zur Sicherstellung potenzieller Sandentnahmestellen in inselfernen Bereichen, sogenannte marine Sandentnahmestellen.

Die Ausgaben resultierten im Wesentlichen aus Personalstunden und -kostensätzen der beteiligten Beschäftigten des NLWKN.

Fortentwicklung von Bemessungsverfahren

Für die Maßnahme „Fortentwicklung von Bemessungsverfahren im Insel- und Küstenschutz“ (Bauplannummer 8b) wendete das Land Niedersachsen bis zum Jahr 2022 insgesamt 1 428 154 Euro auf. Deren Gegenstand war die Verifizierung neuer Berechnungsmethoden für die Tide- und Seegangsdynamik mit Blick auf den Küstenschutz in Niedersachsen. Dabei wurden unterschiedliche Seegangsbojen zur Messung von Wellenhöhen und -perioden, der Temperatur, der Strömung sowie des Seegangs erprobt und bewertet. Die Ausgaben resultierten ausschließlich aus den laufbahnspezifischen Personalstunden und -kostensätzen der Mitarbeiter des NLWKN.

Die weiteren fünf, nicht in die nähere Untersuchung einbezogenen, Vorhaben sind folgend benannt (s. Tabelle 3):

Tabelle 3

Übersicht der weiteren Vorhaben zur Fortentwicklung von Bemessungsverfahren

Bauplan-nummer	Vorhaben	Zuwendungen vor 2020	Zuwendungen 2020	Zuwendungsbedarf ab 2021
		<i>in Euro</i>		
8d	Bemessung Inselchutzanlagen (Deckwerke WSV)	529 490	2 490	100 000
8f	Bilanzierung Bemessung im Insel- und Küstenschutz – Nachprüfung erforderlicher Deichhöhen	4 114 000	400 100	1 600 000
9	Peilungen und Vermessungen als Grundlagenermittlung für Küstenschutzanlagen – Inseln	1 792 570	100 000	600 000
10	Watt- und Deichvorlanderfassung am Jadebusen	135 000	-	145 000
13	Sicherstellung des topographischen Datenbedarfs für Bestickermittlung und Bemessung im Insel- und Küstenschutz	552 540	50 000	200 000
Summe		7 123 600	552 590	2 645 000

Quelle: Vom Niedersächsischen Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz bereitgestellte Excel-Übersicht der GAK-Vorhaben.

Würdigung

Für die Erstellung der Generalpläne sowie für weitere konzeptionelle Vorarbeiten zur Erstellung und Umsetzung der Strategien für den Niedersächsischen Küstenschutz hätte das Land GAK-Bundesmittel nicht in Anspruch nehmen dürfen. Der GAK-Rahmenplan stellt auf die notwendigen Ausgaben für das jeweilige nach Nummer 1.2.1 förderfähige Küstenschutzprojekt ab. Bei konzeptionellen Vorarbeiten und Erhebungen muss ein Zusammenhang mit den förderfähigen Baumaßnahmen vorliegen. Eine Ausweitung der Förderung auf Maßnahmen, die keinem konkreten Bauvorhaben zuordenbar sind, hätte nicht gefördert werden dürfen. Die Bezeichnungen der fünf nicht näher geprüften Vorhaben hat die Vermutung nahegelegt, dass auch hier eine unzulässige Förderung vorlag.

Die unterschiedliche Verfahrensweise bei der Erstellung von Generalplänen und anderen planerischen Vorarbeiten in den beiden Ländern hat darauf hingedeutet, dass vom Land Niedersachsen die Bestimmung zur Förderfähigkeit konzeptioneller Vorarbeiten (Nummer 1.2.1, letzter Absatz) unzulässig zu weit und zulasten des Bundes ausgelegt wurde.

Empfehlung

Wir haben das BMEL aufgefordert klarzustellen, dass konzeptionelle Vorarbeiten und Erhebungen nur dann förderbar sind, wenn diese im Zusammenhang mit einer förderbaren Einzelmaßnahme stehen. Projektunabhängige Maßnahmen sollten ausgeschlossen und die Bestimmung im Rahmenplan entsprechend konkretisiert werden. Das BMEL sollte bei Besprechungen mit den Ländern darauf hinweisen, dass diese projektübergreifenden Ausgaben nicht förderfähig sind.

Wir haben vom BMEL erwartet, die Rückforderung der vom Land Niedersachsen bzw. Bremen für die „planerischen Vorhaben“ zu Unrecht geltend gemachten GAK-Bundesmittel zu prüfen.

Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat zugestimmt, dass entsprechend den Förderungsbestimmungen konzeptionelle Vorarbeiten und Erhebungen nur im Zusammenhang mit Maßnahmen nach Nummern 1.2.1 Buchstaben a bis f gefördert werden können. Es werde die Fachreferenten der Länder in einer nächsten Besprechung für das Erfordernis eines hinreichend konkreten Projektbezuges sensibilisieren.

Dabei sei jedoch zu berücksichtigen, dass es sich beim Küstenschutz um eine Aufgabe mit überdurchschnittlich langen Planungs-, Genehmigungs- und Bauzeiträumen handle. Auch die GAK-Mittel für den Küstenschutz seien langfristig gebunden. Dies soll es den Ländern ermöglichen, die erforderlichen Küstenschutzmaßnahmen langfristig und sowohl innerhalb der Länder wie auch zwischen den jeweiligen Ländern zu koordinieren und aufeinander abzustimmen.

Das BMEL hat das Land Niedersachsen mit Blick auf die festgestellten Überzahlungsfälle um eine fachliche Stellungnahme gebeten. Dieses hat alle Maßnahmen als unmittelbaren Bestandteil der Planungsprozesse bewertet und eine Rückerstattung verweigert. Alle Maßnahmen seien Vorarbeiten, da sie die Voraussetzung für eine sichere und wirtschaftliche Bemessung der Küstenschutzwerke bildeten. Die im Umfeld der Küstenschutzanlagen stattfindenden Analysen der hochdynamischen Prozesse hätten eine unverzichtbare Grundlage für die funktionale und konstruktive Gestaltung von Küstenschutzanlagen gebildet und seien somit unmittelbarer Bestandteil des Planungsprozesses.

Das BMEL hat die Stellungnahme des Landes als nachvollziehbar bewertet. Es hat keine Notwendigkeit der Rückforderung zu Unrecht verwendeter Bundesmittel gesehen.

Abschließende Bewertung

Der GAK Rahmenplan bestimmt, dass die Ausgaben für konzeptionelle Vorarbeiten und Erhebungen nur dann förderbar sind, wenn diese einer förderbaren Einzelmaßnahme zuordenbar sind. Das Land Hamburg hat diese Vorgabe beachtet und keine derartigen Ausgaben mit GAK-Bundesmitteln finanziert.

Dagegen legt das Land Niedersachsen den Begriff der Vorarbeiten unzulässig weit aus. Entsprechend seiner Stellungnahme sieht es alle Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Küstenschutz als förderbar an.

Wir stimmen dieser weiten Auslegung nicht zu. Der Generalplan Küstenschutz informiert die Öffentlichkeit über bestehende und geplante Küstenschutzanlagen, die Ziele des Küstenschutzes sowie die Grundlagen der Deichbemessung mit Bezug auf den Klimawandel. Die Hochwasserrisikoanalyse, die Inselschutzplanungen und die Fortentwicklung der Bemessungsverfahren sind Maßnahmen des allgemeinen Küstenschutzes. Diese können die Grundlage für künftige Neubauten oder Verstärkungen von Küstenschutzwerken bilden. Sie stehen aber in keinem Zusammenhang mit einer hinreichend konkreten förderfähigen Einzelmaßnahme.

Nach den aktuellen Förderbestimmungen und nach den Einlassungen des BMEL sind Ausgaben, die keinen hinreichend konkreten Projektbezug haben, nicht förderfähig. Die vorgenannten Ausgaben können keinem förderbaren Einzelprojekt vollständig oder anteilig zugeordnet werden. Damit lagen die Voraussetzungen für eine Inanspruchnahme von GAK-Bundesmitteln nicht vor. Sinn und Zweck dieser Bestimmung ist es, dass der Bund nicht alle im Zusammenhang mit dem Küstenschutz stehenden Ausgaben der Länder mitfinanziert.

Die beiden Länder haben die bestehenden Regelungen unterschiedlich ausgelegt. Wir erwarten vom BMEL, dass es auf eine einheitliche Anwendung hinwirkt. Zudem muss es zu Unrecht verausgabte GAK-Bundesmittel zurückfordern und derartige Ausgaben im Rahmenplan als nicht förderfähig ausweisen. Alternativ muss es die Förderung von übergeordneten Vorhaben der Länder zum Küstenschutz in den Rahmenplan aufnehmen und so allen Küstenschutzländern ermöglichen.

5.2 Vorsorgliche Beschaffungen

Rechtsgrundlage und Sachverhalt

Nach Nummer 1.2.1 letzter Absatz der Förderungsbestimmungen können konzeptionelle Vorarbeiten und Erhebungen im Zusammenhang mit Maßnahmen nach Nummern 1.2.1 Buchstaben a bis f gefördert werden. Auch die Ausgaben der infolge von Küstenschutzmaßnahmen durchzuführenden Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege sind förderfähig.

Im Jahr 2021 schlug das Land Bremen dem BMEL eine Ergänzung des Rahmenplans vor. Danach sollten

- Kleilager¹⁵ für künftige Küstenschutzmaßnahmen sowie
- die vorsorgliche Flächenbevorratung als naturschutzfachliche Kompensationsmaßnahme förderfähig werden.

Bei der Sitzung der Fachreferentinnen und Fachreferenten für Küstenschutz der GAK am 9. Februar 2021 sprach sich das BMEL gegen eine Ausweitung der GAK-Förderungsgrundsätze aus. Es wies auf Folgendes hin:

- Ein Kauf von Klei und Kompensationsflächen auf Vorrat sei mit haushaltsrechtlichen Vorschriften nicht vereinbar, sondern lediglich ein Kauf nach konkretem Bedarf.
- Nach den bisherigen Regelungen könne lediglich die für das jeweilige Deichbauprojekt notwendige Kompensation im dafür erforderlichen Umfang gefördert werden. Eine Ausweitung der Förderung auf den vorsorglichen Ankauf von Kompensationsflächen sei nicht nur rechtlich zu unbestimmt; vielmehr schaffe es auch das Risiko, dass ursprünglich für den Küstenschutz angedachte Kompensationsflächen im Nachhinein für andere Zwecke genutzt werden.

Wir werteten die uns von den Ländern bereitgestellten Übersichten der GAK-Zahlfälle danach aus, ob darin vorsorgliche Förderungen von Kleilagern und von Kompensationsflächen für den Küstenschutz enthalten waren.

Hamburg

Das Land Hamburg praktizierte den vorsorglichen Ankauf von Klei sowie von Kompensationsflächen. Dazu teilte die BUKEA der Bürgerschaft am 2. September 2021 Folgendes mit:¹⁶

„Für den Ankauf der zukünftig für den Hochwasserschutz benötigten Flächen berücksichtige Hamburg vorsorglich bereits heute schon das zwischen dem Bund und den Küstenländern vereinbarte Vorsorgemaß. Dadurch könnten bereits heute schon Flächen angekauft werden, die für ein weiteres, noch zu beschließendes Bauprogramm für den Hochwasserschutz in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts benötigt würden.“

Die Übersicht der GAK-Zahlungsfälle enthielt folgende Maßnahmen (s. Tabelle 4):

¹⁵ Als Klei wird der Lehm Boden bezeichnet, der als schützende Schicht auf den aus Sand bestehenden Rohdeichkörper aufgebracht wird. Sie soll den Deich gegen Ausspülungen und begrenzt gegen Überströmung des Deiches schützen.

¹⁶ Quelle: BÜRGERSCHAFT DER FREIEN UND HANSESTADT HAMBURG, Drucksache 22/6120 vom 21. Oktober 2021; Bericht des Ausschusses für Umwelt, Klima und Energie über die Drucksache 22/4007: Bürgerschaftliches Ersuchen vom 28. Oktober 2020: „Hochwasserschutz für Hamburg“ – Drucksache 22/1515.

Tabelle 4

Übersicht der weiteren Maßnahmen zum vorsorglichen An- kauf von Klei und Kompensationsflächen

Az.:	Bezeichnung der Maß- nahme	Gesamtausgaben bis zum Jahr 2022 aus GAK-Mitteln	Ergänzung
		<i>in Euro</i>	
12490	Kleidepot Bergedorf	245 592	Pacht für die Lagerung von Klei auf dem Betriebsgelände eines Dritten.
12493	Kleidepot Ellerholz Süd am Moorwerder Hauptdeich	173 703	Für die Erstellung des Kleidepots Ellerholz Süd im Jahr 2016 wendete das Land gemäß der Kostenunterlage nach § 57 LHO Baukosten von 1 314 100 Euro auf. Entsprechend erstattete der Bund für die Erstellung des Kleidepots 919 870 Euro. Daneben fielen laufende Ausgaben für den Ankauf von Klei an. Im Zeitraum 2021 bis 2022 beliefen sich diese Ausgaben auf 173 703 Euro.
12489	Kleilager Oortkaten	1 328	Auf einem vorhandenen Kleilager Im Jahr 2021 beauftragte das Land ein Labor für Pflanzenernährung mit der Probenentnahme und Analyse des auf einem Lager vorhandenen Kleis. Die Untersuchung umfasste Haupt- und Mikronährstoffe, Salzgehalt, Aluminium und Bodenfeuchte. Die Ausgaben von 1 328 Euro bewertete es als förderfähig. Der Bund erstattete dem Land davon 70 %.
Summe		420 623	

Quelle: Angaben zu ausgewählten, in der von der BUKEA bereitgestellten Excel-Übersicht enthaltenen GAK-Vorhaben.

Niedersachsen

Das Land Niedersachsen hielt Klei in Lagern vor. Dieser sollte bei künftigen Deichbaumaßnahmen verwendet werden. Es bestand kein konkretes Bauvorhaben. Es war auch keines projektiert (s. Tabelle 5).

Tabelle 5

Übersicht der Maßnahmen zur vorsorglichen Lagerung von Klei

Az.:	Bezeichnung der Maßnahme	Gesamtausgaben bis zum Jahr 2022 aus GAK-Mitteln	Ergänzung
		<i>in Euro</i>	
22.44	Kompensationspool Asseler-sand	187 842	Im Naturschutzgebiet Asselersand soll für künftige Baumaßnahmen ein naturschutzfachlicher Kompensationspool (Kompensationsverpflichtungen aus Deichbaumaßnahmen) geschaffen werden.
27.5-2	Bewirtschaftung der Bodenentnahmestelle Drage, Oldershausen.	3 817 453	Eine bestehende Bodenentnahmestelle, auf der Klei zwischenlagerte, wurde erweitert und vorhandener Sand für künftige, noch nicht projektierte Bauvorhaben entwässert. Gefördert wurde auch die Instandsetzung von Schäden an Straßen, die durch die LKW-Transporte zur Bodenentnahmestelle entstanden sowie Mäharbeiten und Gehölzrückschnitte als Unterhaltungsmaßnahme auf dem Gelände der Bodenentnahmestelle.
Summe		4 005 295	

Quelle: Angaben zu ausgewählten, in der vom Niedersächsischen Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz bereitgestellten Excel-Übersicht enthaltenen Maßnahmen.

Bei allen vorgenannten Maßnahmen der Länder Hamburg und Niedersachsen fielen die Ausgaben in den Jahren 2021 und/oder 2022 an.

Würdigung

Die beiden Länder haben mit GAK-Bundesmitteln Kleilager für Küstenschutzwerke sowie die vorsorgliche Flächenbevorratung zur naturschutzrechtlichen Kompensation gefördert. Für beide Maßnahmen war eine GAK-Finanzierung unzulässig. Deshalb hat das Land Bremen einen entsprechenden Änderungsantrag mit dem Ziel initiiert, die beiden Förderungstatbestände in den GAK-Rahmenplan aufzunehmen. Nach dessen Erörterung am 9. Februar 2021 war allen Küstenländern bekannt, dass das BMEL dem Änderungsvorschlag nicht entsprochen und der Förderungsausschluss weiterhin Bestand hatte. Gleichwohl haben sie diese Vorhaben auch nach diesem Zeitpunkt aus GAK-Mitteln mit der Folge gefördert, dass der Bund trotz seiner expliziten Ablehnung der Förderfähigkeit 70 % der Ausgaben getragen hat.

Im Land Niedersachsen haben die Bezeichnungen auch nicht geprüfter Maßnahmen die Vermutung nahegelegt, dass weitere vergleichbare Fälle gefördert wurden.

Empfehlung

Wir haben das BMEL gebeten, darauf hinzuwirken, dass die GAK-Mittel nur für förderfähige Vorhaben verwendet werden. Es sollte zudem prüfen, ob die Ausgaben für Kleilager und vorsorgliche Kompensationsflächen im GAK-Rahmenplan als nicht förderfähig ausgewiesen werden. Bis zu einer Beschlussfassung sollte es bei Besprechungen mit den Ländern darauf hinweisen, dass diese Ausgaben nicht förderfähig sind. Bezüglich der den beiden Ländern für diese Zweckbestimmung gewährten Erstattungen haben wir gebeten, die Schadensumme zu ermitteln und die Rückforderung zu prüfen.

Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat zur Förderfähigkeit von Kleilagern ausgeführt, dass es sich bei Klei um ein Nebenprodukt, das bei Erdarbeiten und Bautätigkeiten anfällt, handele. Dieses sei für den Bau von Deichen zwingend erforderlich. Klei sei nicht standardmäßig am Markt vorhanden. Entsprechend sei dessen Verfügbarkeit und Preisgestaltung großen Schwankungen unterworfen. Im Sinne einer vorausschauenden Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln und der langfristigen Planungszeiträume im Küstenschutz könne es daher im Einzelfall sinnvoll sein, verfügbaren Klei im Vorgriff auf schon feststehende, aber noch nicht begonnene bzw. in der Planungsphase befindliche Projekte, bei denen der voraussichtliche Bedarf an Klei zumindest überschlägig feststeht, anzukaufen. Dabei könne es im Einzelfall – insbesondere auch vor dem Hintergrund des Gebots des sparsamen Umgangs mit Haushaltsmitteln – angebracht sein, Kleilager nicht gesondert und projektbezogen, sondern übergreifend für mehrere Bauprojekte anzulegen. Dadurch würde der konkrete Projektbezug nicht aufgehoben.

Auch bei den Kompensationsflächen handele es sich nicht um Flächen, die regelmäßig in hinreichender Menge und Eignung verfügbar seien. Vielmehr bestünde hier eine große Konkurrenz um die zunehmend knappen Flächen, da eine Vielzahl von Bauprojekten auf die Verfügbarkeit von Flächen für die erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen angewiesen sei. Auch hier könne es in Anbetracht der langfristigen Planungszeiträume im Küstenschutz im Sinne einer vorausschauenden Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln im Einzelfall sinnvoll sein, Flächen, die für Ausgleichsmaßnahmen geeignet sind, im Vorgriff auf schon feststehende, aber noch nicht begonnene oder in der Planungsphase befindliche Projekte anzukaufen und die erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen dort sukzessive durchzuführen. Dabei sei selbstverständlich ein hinreichend konkreter Projektbezug erforderlich.

Das BMEL habe die Länder mit Blick auf eine Rückerstattung von zu Unrecht erhaltenen GAK-Bundesmitteln um eine Stellungnahme gebeten. Diese haben vergleichbar argumentiert und eine Erstattung der Förderung abgelehnt. Einen hinreichenden Projektbezug haben sie dabei nicht nachgewiesen. Das BMEL hat sich deren Votum angeschlossen.

Das BMEL hat zugesagt, gemeinsam mit den Fachreferenten eine Präzisierung der Bestimmungen des Förderbereiches 8 zu prüfen.

Abschließende Bewertung

Das BMEL hat bei der Sitzung der Fachreferentinnen und Fachreferenten für Küstenschutz der GAK am 9. Februar 2021 vorgegeben, dass ein Kauf von Klei und Kompensationsflächen auf Vorrat nicht förderbar sei. Lediglich die für das jeweilige Deichbauprojekt notwendige Kompensation im dafür erforderlichen Umfang könne gefördert werden.

Entsprechend dieser Weisungslage waren die von uns beanstandeten Maßnahmen nicht förderbar.

Das BMEL ist von seiner bisherigen Bewertung abgerückt. Wir erwarten, dass das BMEL gegenüber allen Küstenländern klarstellt, welche Regelungen für Kleilager und Kompensationsflächen nun gelten sollen und ob die Festlegung vom 9. Februar 2021 weiterhin Gültigkeit hat. Die entgegen den Förderungsgrundsätzen verausgabten GAK-Bundesmittel sind konsequent von den Ländern zurückzufordern.

Wir bitten, uns nach Abschluss der angekündigten Präzisierung der Bestimmungen mit den Fachreferenten des Förderbereiches 8 über das Ergebnis zu informieren.

5.3 Verstärkung und Unterhaltung von Küstenschutzwerken

Rechtsgrundlage und Sachverhalt

Im Rahmenplan (Nummer 1.2.1 Buchstabe a) ist bestimmt, dass Maßnahmen zur Verstärkung von Küstenschutzanlagen gefördert werden. Maßnahmen zu deren Unterhaltung sind nicht förderfähig (Nummer 1.2.2 Buchstabe c). Eine weitergehende Definition des Begriffes „Unterhaltung“ bestand nicht.

Das Land Niedersachsen definierte folgende Maßnahmen als nicht förderfähige „Unterhaltung“ (s. Tabelle 6):

Tabelle 6

Definition von Maßnahmen als „Unterhaltung“

Maßnahme	Zweck
Inspektionen und Bauwerksprüfungen	Feststellung des Ist-Zustandes und, im Falle von einer verminderten Gebrauchstauglichkeit, der Ursachenermittlung und deren Beseitigung.
Wartungsarbeiten	Verzögerung eines naturgemäßen Abnutzungszustandes, die Vorbeugung von Schäden und der Erhalt der Funktionstüchtigkeit. Dazu zählt der Austausch von Verschleißteilen und die Verwendung von Schmierstoffen.
Instandsetzung	Wiederherstellung eines vorherigen funktionsfähigen Zustandes, z. B. der Ersatz einzelner defekter Anlagenbestandteile zur Behebung von Schäden.

Quelle: Angaben aus den Vermerken des NLWKN vom 27. Mai 2016, Az.: D22/Sdt 6261 und 30. Oktober 2020, Az.: D22/6261 00.

Eine „Grundinstandsetzung“ bewertete das Land Niedersachsen als förderfähig. Darunter subsumierte es folgende Maßnahmen (s. Tabelle 7):

Tabelle 7

Maßnahmen der „Grundinstandsetzung“

Maßnahme	Zweck	Bedingungen
Generalüberholung	Umfassende Instandsetzung durch den gleichzeitigen Austausch von mehreren Anlagenteilen, notwendiger Austausch der gesamten Anlage oder unabwendbarer Austausch, da Ersatzteile nicht mehr erhältlich sind.	Es liegt nachweislich keine unterlassene Unterhaltung (inkl. Wartung und Instandhaltung) vor. Die Anlage wurde nicht unsachgemäß betrieben. Nach der Durchführung der Maßnahme beginnt die Zählung der technischen Nutzungsdauer von Neuem.
Umfassende Modernisierung	Notwendiger Austausch der gesamten Anlage zur Anpassung an den aktuell anerkannten Stand der Technik.	
Grundlegende Verbesserung	Einhaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen, z. B. in Bezug auf die einzuhaltenden Arbeits- und Gesundheitsschutzvorschriften.	

Quelle: Angaben aus den Vermerken des NLWKN vom 27. Mai 2016 und 30. Oktober 2020.

Eine vergleichbare Handlungsanweisung erstellte das Land Hamburg nicht.

Wir untersuchten die in die Stichprobenprüfung einbezogenen Einzelmaßnahmen danach, ob die Länder den Ausschluss der „Unterhaltung von Küstenschutzanlagen“ von der Förderung mit GAK-Mitteln beachteten.

Niedersachsen

Das Land ließ vier in den 1970er Jahren erstellte Hubtore des Siel- und Schöpfwerks Sautel für 630 740 Euro grundinstandsetzen (Bauplannummer 5.13). Dabei wurden die Dichtungen,

Führungs-, Last- und Andruckrollen erneuert, um Undichtigkeiten zu beheben und eine künftige Überlastung der hydraulischen Antriebstechnik zu vermeiden. Zum Aus- und Einbau der Hubtore wurden Teile am vorhandenen Hallenkran ausgetauscht. Zudem ließ das Land einen Kranstellplatz neben dem Siel- und Schöpfwerk errichten.

Ebenso verfuhr das Land bei der Erneuerung der Holztore des im Jahr 1980 errichteten Siel- und Mündungsschöpfwerkes der Haaren-Wasseracht (Bauplannummer 10.54). Während der letzten Inspektion im Jahr 2016 wurden mehrere Mängel festgestellt, darunter Holzfäule an den Sieltoren und eine lose Dichtschiene. Die durchschnittliche Nutzungsdauer für Deichsielverschlüsse aus Holz bewertet der NLWKN¹⁷ mit 25 Jahren. Diese war um 15 Jahre überschritten. Die Ausgaben betrugen 471 627 Euro.

Hamburg

Bei der Maßnahme Schaartorschleuse (Az.: 13263) erneuerte das Land den hydraulischen Antrieb, Antriebsritzeln und die Steuerungs- und Elektrotechnik für 2,0 Mio. Euro.

Im Bereich des Sperrwerks Estemündung ließ das Land für 88 491 Euro ein Unterhaltungskonzept zur Freihaltung der Sohle von Sedimentationsablagerungen entwickeln (Az.: 13389). So sollten die Instandhaltungskosten gesenkt werden, die für den schadlosen Sperrwerksbetrieb und den angrenzenden Werftbetrieb regelmäßig anfielen.

Im Bereich der Landungsbrücken bestand eine im Jahr 2019 fertiggestellte Hochwasserschutzanlage mit einer Tiefgarage (Az.: 13408). In der Tiefgarage lagerte das Land transportable Elemente einer Hochwasserschutzwand. Der LSBG entschied, innerhalb der Tiefgarage ein neues Lager zu errichten. Dessen Bau- und Planungskosten veranschlagte der LSBG mit 102 190 Euro. In den Jahren 2020 und 2021 wurde die Lagerung von Hochwasserschutzwänden mit 30 817 Euro GAK-Mitteln gefördert.

Bei der Maßnahme „Erneuerung Reibepfähle Köhlfleet Hauptdeich“ (Az.: 13431) wurden an 17 Steigeleitern der Hochwasserschutzanlage die vorhandenen Reibepfähle inklusive Halterungen ersetzt. Die Steigeleitern dienten dem Überstieg über die Schutzwand bei Hochwasser. Diese Steigeleitern werden zu beiden Seiten durch Reibepfähle flankiert, wodurch sowohl die Leiter als auch der Nutzer gegen antreibende Schiffe oder Gegenstände geschützt werden. Infolge Verwitterung waren die Reibepfähle und im Besonderen deren Halterungen geschädigt und durch neue ersetzt worden. Hierfür machte das Land 171 098 Euro GAK-Mittel geltend.

¹⁷ NLWKN gibt an, diese Information aus den „Leitlinien zur Durchführung dynamischer Kostenvergleichsrechnungen“ entnommen zu haben.

Das folgende Bild zeigt Reibepfähle und Steigeleitern in der Hamburger Speicherstadt (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3

Reibepfähle und Steigeleitern in der Hamburger Speicherstadt

Sicherung einer Küstenschutzanlage.



Quelle: Foto Bundesrechnungshof.

Ebenso verfuhr das Land bei der Erneuerung von 16 Reibepfählen/Steigeleitern an der Hochwasserschutzwand des Finkenwerder Hauptdeichs (Az.: 13432). Altersbedingt waren die zugehörigen Reibepfähle abgängig und teilweise aus der Verankerung gelöst. Für die Erneuerung der Reibepfähle machte das Land Ausgaben von 149 196 Euro geltend.

Auf den Ostfriesischen Inseln gehörten zu den Küstenschutzanlagen neben Hauptdeichen, Uferschutzwerken und Buhnen auch Schutzdünen. Letztere dienen dem Schutz eines Gebietes vor Sturmflut oder sichern den Bestand einer Insel.¹⁸ Schutzdünen benötigen eine ausreichende Breite und Höhe, um ihre Funktion als Küstenschutzmaßnahme zu erfüllen. Aufgrund

¹⁸ § 2 Absatz 5 Niedersächsisches Deichgesetz.

der Veränderung von Stränden und Dünen besteht bei ihnen ein ständiger Handlungsbedarf, um den Küstenschutz auf Inseln sicherzustellen.

Eine Verstärkung einer Schutzdüne ist erforderlich, wenn deren Funktion gefährdet ist. Dann wird die Schutzdüne über Strandauffüllungen und Sandeinbau verstärkt und anschließend durch Bepflanzung mit Strandhafer gegen Erosion geschützt und stabilisiert.

Zur Sicherung von Schutzdünen finden regelmäßige Beaufsichtigungen und Überprüfungen des Ist-Zustandes und der Tauglichkeit für den Küstenschutz statt. Soweit erforderlich werden Sandauffüllungen, eine erosionsschützende Bepflanzung mit Strandhafer sowie Sandfangmaßnahmen durchgeführt. So soll der Sedimentverlust der Schutzdüne vermieden oder ausgeglichen werden.

Die Auswertung der in die Stichprobenprüfung einbezogenen GAK-geförderten Maßnahmen wies dazu folgende drei Vorhaben in Niedersachsen aus (s. Tabelle 8):

Tabelle 8

Maßnahmen im Zusammenhang mit der Unterhaltung von Schutzdünen

Bauplan-nummer	Vorhabenerläuterung lt. NLWKN	Ausgaben im Zeitraum 2020 – 2022
		<i>in Euro</i>
5.1	Fortwährende Bauaufgabe zur Bestandserhaltung der Dünen durch Helmpflanzung und Sandfangzäune (Langeoog)	566 008
1.1	Fortwährende Bauaufgabe zur Bestandserhaltung der Schutzdüne durch Helmpflanzung und Sandfangzäune (Borkum)	275 282
2.2	Fortwährende Bauaufgabe zur Bestandserhaltung der Schutzdüne durch Helmpflanzung und Sandfangzäune (Juist)	509 458

Quelle: Angaben zu ausgewählten Stichprobenfällen aus den GAK-Vorhaben in Niedersachsen.

Der NLWKN bezifferte die Ausgaben für die Schutzdünensicherung durch Strandhaferpflanzungen sowie Sandfangmaßnahmen für sieben Inseln mit 737 567 Euro für das Jahr 2020 und 832 148 Euro für das Jahr 2021.

Würdigung

Die Förderungsbestimmungen haben die Ausgaben für die Unterhaltung von Küstenschutzanlagen ausgeschlossen.

An der gesamten deutschen Küste und auf den Inseln sind bereits Küstenschutzwerke vorhanden. Deshalb ist die Förderung des Neubaus eines Küstenschutzwerkes selten. Den überwiegenden Teil der GAK-Mittel haben die beiden Länder für Sicherungs-, Unterhaltungs-

oder Grundinstandsetzungsarbeiten an vorhandenen Küstenschutzwerken verwendet. Diese Arbeiten haben wir als Unterhaltungsarbeiten bewertet. Als „Unterhaltung“ von Anlagen wird regelmäßig die Aufrechterhaltung der Funktionstüchtigkeit verstanden. So handelt es sich beispielsweise bei der Sicherung von Schutzdünen um vorbeugende Maßnahmen, die dem Erhalt des ursprünglichen funktionsfähigen Zustandes und der Vermeidung von Schäden dienen. Diese sind der Unterhaltung zuzuordnen. Anders als bei Deichverstärkungsmaßnahmen haben die Sicherungsmaßnahmen keine Verbesserung der Schutzwirkung in Bezug auf die Sturmflutsicherheit gegenüber dem vorherigen Stand bewirkt. Das Land Niedersachsen hat die Sicherung der Schutzdünen selbst als „Bestandserhaltung der Dünen“ bezeichnet.

Weil es sich regelmäßig nicht um die nach Nummer 1.2.1 Buchstabe a förderfähige Verstärkung eines Küstenschutzbauwerkes handelte, waren die geprüften Maßnahmen grundsätzlich nicht förderfähig.

Das Land Niedersachsen hat eine eigene Definition erarbeitet und seinen Bewilligungsstellen vorgegeben. Dabei hat es die Grundinstandsetzung der Verstärkung gleichgesetzt und diese Maßnahmen mit GAK-Mitteln gefördert. Auch alle mit der Sicherung seiner Schutzdünen zusammenhängenden Ausgaben hat es als GAK-förderfähig angesehen.

Das Land Hamburg hat keine eigenen Bestimmungen erlassen und das Tatbestandsmerkmal der Verstärkung weit ausgelegt. Dadurch hat es sogar die Ausgaben für ein Unterhaltungskonzept oder die Lagerung von Hochwasserschutzwänden als förderfähige Verstärkungs- und nicht als Unterhaltungsmaßnahme angesehen, die ohne GAK-Bundesmittel zu finanzieren gewesen wären.

Empfehlung

Wir haben das BMEL aufgefordert, auch hier darauf hinzuwirken, dass die GAK-Mittel nur für förderfähige Vorhaben verwendet werden. Zu Unrecht gewährte Bundesmittel hat das BMEL zurückzufordern.

Zudem sollte das BMEL prüfen, ob eine Konkretisierung des Begriffs der „Unterhaltung“ in Nummer 1.2.2 Buchstabe c der Förderungsgrundsätze zum Förderbereich 8 erforderlich ist, um der unzulässig weiten Auslegung der Förderfähigkeit von Verstärkungen von Hochwasserschutzanlagen entgegenzuwirken. Es hat letztlich sicherzustellen, dass Inspektionen, Wartungsarbeiten, Instandsetzungen, der Austausch der gesamten Anlage aufgrund nicht mehr erhältlicher Ersatzteile oder die Sicherung von Schutzdünen von den Ländern nicht gefördert werden.

Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat anerkannt, dass die Unterhaltung von Küstenschutzanlagen ausdrücklich von der Förderung ausgeschlossen ist. Es hat zugesagt, die Länder auf diesen Förderausschluss hinzuweisen und die Erforderlichkeit einer Konkretisierung im Rahmenplan gemeinsam mit den Fachreferenten der Länder zu prüfen.

Das BMEL hat die Länder zur Erstattung der zu Unrecht gewährten Bundesmittel um eine Stellungnahme gebeten.

Dabei hat das Land Hamburg darauf hingewiesen, dass die Förderkriterien des Bundes nicht definieren, welche Maßnahmen als Unterhaltung von Küstenschutzanlagen zu werten sind. Deshalb habe es selbst eine Einordnung in konsumtive (nicht förderfähige) und investive (förderfähige) Maßnahmen getroffen. Zu Letzteren hat es Maßnahmen dann gezählt, wenn neue Anlagen entstehen, bestehende Anlagen wesentlich verbessert werden oder sich durch die Maßnahmen die ursprüngliche Nutzungsdauer verändert. Das Land Hamburg hat alle beanstandeten Vorhaben als investiv und somit förderfähig eingeordnet. Beispielsweise hat es die Ausgaben für die Lagerung von Hochwasserschutzwänden als investive bauliche Maßnahme bewertet.

Das Land Niedersachsen hat ebenfalls alle Maßnahmen als förderfähig angesehen. Die vier beanstandeten Vorhaben „Fortwährende Bauaufgabe zur Bestandserhaltung der Dünen“ hätten nicht den Bestandserhalt zum Ziel, sondern die Substanz zu verbessern.

Das BMEL hat den Einlassungen der Länder zugestimmt.

Abschließende Bewertung

Die Länder legen den Begriff der „Unterhaltung“ eng und den der „Verstärkung“ weit aus. Im Ergebnis bewerteten sie alle aufgeführten Maßnahmen als Verstärkung und damit als förderfähig. Wir führen dies insbesondere darauf zurück, dass der Rahmenplan keine weitergehenden Regelungen enthält, welche Arbeiten als Unterhaltung und davon abgegrenzt als Verstärkung einer Küstenschutzanlage zu werten sind.

Das BMEL hat zugesagt, die Erforderlichkeit einer Konkretisierung des Rahmenplans zu prüfen. Wir erwarten vom BMEL über eine Prüfung hinausgehende Aktivitäten. Dabei sollte es die entgegen den Förderungsgrundsätzen verausgabten GAK-Bundesmittel konsequent von den Ländern zurückfordern. Im Weiteren sollte es der weiten und zulasten des Bundes gehenden Auslegung eines Tatbestandsmerkmals entgegenwirken. Dazu ist es erforderlich, die Tatbestände „Neubau und Verstärkung“ von den Begriffen „Unterhaltung und Instandhaltung“ abzugrenzen. Das Ziel muss es sein, dass Inspektionen, Wartungsarbeiten, Instandsetzungen, der Austausch der gesamten Anlage aufgrund nicht mehr erhältlicher Ersatzteile oder die Sicherung von Schutzdünen als nicht förderfähig bestimmt werden.

Wir bitten, uns über das Ergebnis der Erörterung mit den Ländern zu informieren.

5.4 Unabwendbarer Umfang

Rechtsgrundlage und Sachverhalt

Maßnahmen, die über den für den Küstenschutz unabwendbaren Umfang hinausgehen, sind nicht förderfähig (Nummer 1.2.2 Buchstabe g).

Das Land Niedersachsen bestimmte in seinem Vermerk zu den Sperrwerken, dass Folgendes Teil eines Küstenschutzwerkes und damit GAK-förderfähig sei:

- Einrichtungen für die Schifffahrt, z. B. Liegeplätze, Dalben, Signaleinrichtungen,
- Flächen für die Lagerung von Material und für Unterhaltungsarbeiten am Sperrwerk, z. B. Kranaufstellplätze,
- Eingrünungen,
- Werkstatt-, Lager- und Wohngebäude.

Das Land Hamburg erstellte keine Handlungsanweisung.

Die uns bereitgestellte Übersicht der mit GAK-Bundesmitteln geförderten Maßnahmen umfasste folgende Ausgaben (s. Tabelle 9):

Tabelle 9

Übersicht zu Maßnahmen, die mit GAK-Mitteln gefördert wurden

Land	Az.:	Ausgabe	Verwendungszweck
		<i>in Euro</i>	
Niedersachsen	3.10	1 112	Teilnahme an der Jahresversammlung der Deutschen- Ornithologen-Gesellschaft e. V., Entwurf und Druck eines Informationsflyers über die durchzuführende Küstenschutzmaßnahme, Produktion von drei Bauschildern.
Niedersachsen	16-3	78 911	Ersatz von Spundwänden in einem Yachthafen, um den Hafenbetrieb zu gewährleisten und einem künftigen Versagen der Ufereinfassung entgegenzuwirken (Mischnutzung).
Hamburg	11901	13 526	Gehölzrückschnitt, Baumfällungen und Entsorgung des Grünabfalles, Entfernung von Starenkästen.
Hamburg	10489	379 825	Errichtung von Sanitäreinrichtungen, Kommunikationseinrichtungen und Videoanlagen, Schulungen, Promenadenabdichtung, Schifffahrtssignale.
Hamburg	13891	77 388	Einbau eines Klimagerätes, Austausch der vorhandenen Videoanlage durch eine neue mit besserer Bildqualität aufgrund nicht mehr erhältlicher Ersatzteile in einem Sperrwerk
Hamburg	13602	55 812	Einbau einer Video- und Sprechanlage
Hamburg	13490	5 894	Zaunbau gegen Vandalismus und Müllablagerung
Hamburg	13890	Nicht gesondert ausgewiesen. Die Gesamtausgaben betrugen 360 798 Euro.	Entfernen von Taubenrückständen, Anbringen von Netzen und Gitterrosten zur Taubenvergrämung sowie Erneuerung von Schifffahrtssignalen.

Quelle: Angaben zu ausgewählten, in der vom Niedersächsischen Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz und der von der Hamburger BUKEA bereitgestellten Excel-Übersicht enthaltenen GAK-Vorhaben.

Würdigung

Entsprechend Nummer 1.1 ist der Förderungszweck des Förderbereiches Küstenschutz die „Erhöhung der Sicherheit an den Küsten, auf den Inseln sowie an den fließenden oberirdischen Gewässern im Tidegebiet gegen Überflutung und Landverluste durch Sturmfluten und Meeresangriff“.

Die Förderungsmöglichkeiten des GAK-Rahmenplans stellen auf den unmittelbaren Küstenschutz ab. Maßnahmen, die über den unabwendbaren Umfang hinausgehen, sind nicht

förderfähig. Die von den Ländern geltend gemachten Ausgaben haben den unabwendbaren Umfang überstiegen.

Die Länder haben nahezu alle Ausgaben im Umfeld eines Küstenschutzwerkes für förderfähig erachtet. Dadurch wurden die Ausgaben für Schifffahrtssignalanlagen, die Sicherung eines Bauwerkes, die Taubenvergrämung und selbst die Teilnahme an einer ornithologischen Veranstaltung als förderfähig angesehen.

Empfehlung

Wir haben dem BMEL empfohlen, darauf hinzuwirken, dass die GAK-Mittel nur für förderfähige Vorhaben verwendet werden. Zu Unrecht gewährte Bundesmittel muss das BMEL zurückfordern. Zudem sollte es darauf hinwirken, dass der Begriff „unabwendbarer Umfang“ konkretisiert wird.

Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat darauf hingewiesen, dass der Passus „unabwendbarer Umfang“ auf Wunsch der Länder im Jahr 2018 in den Fördergrundsatz aufgenommen wurde. Begründet wurde es damit, nur die unabwendbaren Aufwendungen des Hochwasserschutzes in die Förderung aufzunehmen. Aufwendungen, die darüber hinausgehen, sollen nicht förderungsfähig sein.

Es hat zugesagt, gemeinsam mit den Ländern zu prüfen, ob und ggf. welche Änderungen im GAK-Rahmenplan infolge der Feststellungen des Bundesrechnungshofes erforderlich sind.

Im Weiteren hat das BMEL die Länder zur Erstattung der zu Unrecht gewährten Bundesmittel um eine Stellungnahme gebeten.

Das Land Hamburg hat darauf hingewiesen, dass der Rahmenplan nicht die Maßnahmen definiert, die über den für den Küstenschutz unabwendbaren Umfang hinausgehen.

Nach dessen eigener Definition zählen dazu Maßnahmen, „die nicht erforderlich sind, um den Küstenschutz in gleicher Qualität zu gewährleisten, aus anderen Interessen aber im Zusammenhang oder auf Küstenhochwasserschutzanlagen gebaut werden“. Danach hat das Land Hamburg alle vorgenannten Maßnahmen bei einer Verstärkung oder Verbesserung bestehender Hochwasserschutzanlage als förderfähig eingeordnet.

Ebenso hat das Land Niedersachsen alle beanstandeten Maßnahmen als erforderlich und förderfähig ausgewiesen. Einzig die Teilnahme an einer Versammlung der Ornithologen-Gesellschaft sei nicht förderfähig gewesen.

Das BMEL hat sich der Bewertung der Länder angeschlossen.

Abschließende Bewertung

Die Stellungnahmen der Länder zeigen, dass die bestehenden Regelungen zu unbestimmt sind. Die kreativen Begründungen der Länder für die Inanspruchnahme von Bundesmitteln, selbst für die Taubenvergrämung, Schifffahrtssignale, Informationsflyer, um die Öffentlichkeit über die Baumaßnahme in einem besonders touristisch frequentierten Bereich zu informieren, belegen, dass dort alle im Umfeld von Küstenschutzmaßnahmen stehenden Ausgaben dem Bund anteilig in Rechnung gestellt werden.

Eine wie im Rahmenplan vorgesehene Beschränkung der Finanzierung des Bundes auf die im Rahmenplan definierten Tatbestände findet faktisch nicht statt. Die Stellungnahme des BMEL, die die Einlassungen der Länder mitträgt, lässt vermuten, dass dort auch künftig kein Interesse besteht, dass Bundesmittel zweckgebunden ausschließlich für die nach dem Rahmenplan förderfähigen Maßnahmen verwendet werden.

Wie erwarten vom BMEL, dass es die entgegen den Förderungsgrundsätzen verausgabten GAK-Bundesmittel konsequent von den Ländern zurückfordert sowie mit ihnen den Bereich des unabwendbaren Umfangs näher abgrenzt. Dabei sollten alle Maßnahmen, die nicht unmittelbar demwendungszweck, der Erhöhung der Sicherheit von Anlagen gegen Sturmflut und Meeresangriffe, dienen, nicht länger förderfähig sein.

Wir bitten, uns nach Abschluss der angekündigten Prüfung der Präzisierung der Bestimmungen über das Ergebnis zu informieren.

5.5 Grunderwerb

Rechtsgrundlage und Sachverhalt

Bis zum Jahr 2016 bestimmte der jeweilige Rahmenplan, dass auch der notwendige Grunderwerb für eine Küstenschutzmaßnahme zuwendungsfähig war. Die nachfolgenden Rahmenpläne enthielten diese oder andere Regelungen zum Grunderwerb bei Küstenschutzmaßnahmen nicht mehr. Nach den für die Förderung von Hochwasserschutz (Förderbereich 7, Maßnahme 1.0) maßgeblichen Förderungsbestimmungen (Nummer 1.2.2 Buchstabe g) ist der Grunderwerb zur Realisierung baulicher Anlagen grundsätzlich bis zu 10 % der förderfähigen Gesamtausgaben förderfähig.

Beim Land Hamburg stellten wir fest, dass sich durch den zunehmenden Küstenschutz- und erhöhten Flächenbedarf im aktuellen Deichbau die Deichlinie in Richtung bebauter Grundstücksflächen verschob. Dabei wurden zugunsten eines schnellen Deichneubaus Bestandsgebäude in die Deichlinie integriert. Die Deiche weichen deshalb an einigen Stellen durch Einbauten vom Regelprofil ab.

Abbildung 4 vermittelt den Eindruck eines in die Deichlinie integrierten Bestandsgebäudes.

Abbildung 4

Integration eines Bestandsgebäudes in die Deichlinie

Gebäude in der Deichlinie.



Quelle: Foto Bundesrechnungshof.

Das Land Hamburg sah in der Abweichung vom Regelprofil eines Deiches eine Gefahr für dessen Standfestigkeit. Es kaufte derartige Bauten auf, riss diese ab und richtete die Grundstücksfläche gemäß der Deichordnung her. Die dabei anfallenden Ausgaben sah es als förderfähig an.

Beispielsweise kaufte es bei der Maßnahme „Hausabbruch Kraueler HD 253“ (Az.: 13402) ein im Deichgrund befindliches Grundstück. Es ließ das vorhandene Gebäude abreißen, die entstandene Baugrube verfüllen und danach die Binnenböschung aus Klei herstellen sowie begrünen. Die Ausgaben für den Grunderwerb betrugen nach Aktenlage 230 000 Euro, die Baukosten einschließlich des Honorars der Ausführungsstelle (LSBG) 139 387 Euro. Das Land wies die Baukosten für den Abbruch und den Neubau des Deichabschnittes nicht gesondert aus.

Ebenso verfuhr das Land Hamburg in vier weiteren in die Stichprobenprüfung einbezogenen Maßnahmen.¹⁹ Auf Nachfrage teilte uns die BUKEA mit, dass für den „Grunderwerb“ im Jahr 2021 GAK-Ausgaben von 1,7 Mio. Euro und für das Jahr 2022 von 0,8 Mio. Euro anfielen.

¹⁹ Az.: 13219, 13466, 13270, 13400.

Würdigung

Die vorgenannten Küstenschutzmaßnahmen untergliedern sich in Grundstücks-/Gebäudeerwerb, Gebäudeabbruch und Herstellung des ununterbrochenen Deichprofils.

Die Ausgaben für den Grunderwerb und den Gebäudeabbruch haben wir als mittelbare, nicht förderfähige Ausgaben, die über den für den Küstenschutz unabwendbaren Umfang hinausgehen, bewertet. Diese Ausgaben sollten vom Land allein getragen werden. Die Herstellung eines ununterbrochenen Deichprofils haben wir dagegen als förderfähige Maßnahme zur „Verstärkung von Hochwasserschutzwerken“ gemäß Nummer 1.2.1 angesehen.

Empfehlung

Wir haben vom BMEL erwartet, dass es zu Unrecht für den Grunderwerb und den Gebäudeabbruch gewährte Bundesmittel zurückfordert.

Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat die Auffassung vertreten, dass der Grunderwerb und der Gebäudeabbruch förderfähig seien, da sie unabdingbarer Bestandteil der Küstenschutzmaßnahmen sind. Dies sei auch fachlich geboten, da in Deiche integrierte Gebäude eine mögliche Schwachstelle für einen Deichbruch im Falle von Sturmfluten darstellen. Daher sei es Bestandteil eines vorausschauenden Küstenschutzes, derartige Schwachstellen präventiv zu beseitigen, indem diese Gebäude abgerissen werden und der Deich wiederhergestellt wird. Dadurch würden präventiv Schäden und Kosten für eine Wiederherstellung vermieden, die im Falle eines Deichbruchs entstehen.

Das BMEL wird gemeinsam mit den Ländern prüfen, ob und ggf. welche Änderungen im GAK-Rahmenplan infolge der Feststellungen des Bundesrechnungshofes erforderlich sind.

Abschließende Bewertung

Mit der Zusage, Änderungen im Rahmenplan zu prüfen, schließen wir die Erörterung dieses Punktes ab.

5.6 Kampfmittelräumung

Rechtsgrundlage und Sachverhalt

Der Rahmenplan enthält keine Bestimmungen zur Förderfähigkeit von Ausgaben für die Kampfmittelsondierung und -räumung. Maßnahmen, die über den für den Küstenschutz unabwendbaren Umfang hinausgehen, sind nicht förderbar (Nummer 1.2.2 Buchstabe g).

Vor Beginn der Arbeiten zu einem Neubau, einer Verstärkung von Küstenschutzmaßnahmen oder Arbeiten an Schutzdünen ließen die Länder regelmäßig den Boden auf Kampfmittel sondieren und erforderlichenfalls räumen. Die dabei anfallenden Ausgaben wurden aus GAK-Mitteln finanziert.

Niedersachsen

In Niedersachsen obliegt die Kampfmittelräumung nach § 97 Absatz 1 Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz den Gemeinden als zuständige Behörden der Gefahrenabwehr. Bei der Erneuerung des Helgoland-Kai im Hafen von Wilhelmshaven entstanden Ausgaben für die Küstenschutzfunktion von 4 820 226 Euro. Diese Ausgaben trugen das Land Niedersachsen und die für die Hafenverwaltung zuständige Gesellschaft jeweils zu 50 %. Seinen hälftigen Anteil von 2 410 112 Euro machte das Land als förderfähige GAK-Ausgabe geltend. In dieser Summe waren 423 942 Euro für die Kampfmittelräumung enthalten, davon 372 472 Euro für die Kampfmittelsondierung, 43 495 Euro für die Rechtsberatung zu „Vergaben und Kampfmittel“ sowie 7 975 Euro für die Fachplanung Kampfmittelfreiheit (Fall 9.8; Sanierung Helgoland-Kai).

Hamburg

In Hamburg ist die Berufsfeuerwehr für die Kampfmittelräumung zuständig. Ihr obliegt u. a. die Abwehr von Explosionsgefahren für die Allgemeinheit (§ 3 Absatz 1 Feuerwehrgesetz Hamburg).

Das Land machte in mehreren Fällen Aufwendungen für Kampfmittelsondierungen bzw. -räumungen geltend.

Bei der Deicherhöhung des Haulander Hauptdeiches (Az.: 11901/Maßnahme 8) sah das Land die Ausgaben für entsprechend beauftragte Kampfmittelsondierungen vor der eigentlichen Baumaßnahme als GAK-förderfähig an. Entsprechend beteiligte es den Bund anteilig an den Ausgaben für die Kampfmittelsondierungen von 89 939,15 Euro.

Ebenso verfuhr das Land in weiteren Fällen. Nachfolgend sind dazu die entsprechenden Ausgaben für Kampfmittelsondierungen aufgeführt (s. Tabelle 10).

Tabelle 10

Maßnahmen mit Ausgaben für Kampfmittelsondierungen

Az.:/ Maßnahme	Bezeichnung der Fördermaßnahme	Maßnahme	Ausgaben	Rechnung vom
			<i>in Euro</i>	
10489/22	Nikolaisperrwerk	Prüfung von Luftbildern und anderen Unterlagen auf Kampfmittel	1 065,00	14.09.2020
		Baubegleitende Kampfmittelräumung	2 575,20	31.12.2020
11902/54	Neuenfelder Haupt- deich 30,4 – 32,1	Honorar Bauleistungen, Honorar LSBG 2020, u. a. enthalten: Kampfmittelbe- seitigung	9 608,40	Planungskos- ten Stand: 31.07.2020
			7 140,00	
13505/52	HPA-Sollhöhenwie- derherstellung Neu- werk	Kampfmittelsondierung Neuwerk Ringdeich	14 081,40	22.11.2021

Quelle: Angaben zu ausgewählten Stichprobenfällen aus den GAK-Vorhaben in Hamburg.

Würdigung

Der Schutz der Bevölkerung vor Gefahren, die von Kampfmitteln ausgehen, ist eine Aufgabe der allgemeinen Gefahrenabwehr.

Bei den geltend gemachten Ausgaben für die Kampfmittelsondierung bzw. -räumung hat es sich nicht um konzeptionelle Vorarbeiten und Erhebungen bzw. Untersuchungen im Zusammenhang mit förderfähigen Küstenschutzmaßnahmen gehandelt. Es waren Maßnahmen der Länder zur Gefahrenabwehr, die über die GAK nicht förderfähig waren.

Dem Bund ist ein Schaden von bis zu 70 % der von den Ländern Niedersachsen und Hamburg im Zeitraum 2020 bis 2022 geltend gemachten Ausgaben entstanden.

Empfehlung

Wir haben das BMEL gebeten, übergreifend für alle maßgeblichen Förderbereiche im Rahmenplan auf einen Förderausschluss für Ausgaben im Zusammenhang mit der Kampfmittelsondierung bzw. -räumung hinzuwirken. Bezüglich der den Ländern Niedersachsen und Hamburg zu Unrecht gewährten Bundesmittel haben wir gefordert, eine Rückforderung zu prüfen.

Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat die Kampfmittelsondierung und -räumung als einen notwendigen Bestandteil einer jeden Baumaßnahme angesehen. Anderenfalls bestünde eine erhebliche Gefahr für

Leib und Leben der Personen vor Ort. Daher sei es geboten, diese Kosten auch in die Förderung mit einzubeziehen, soweit ein hinreichend konkreter Projektbezug vorliege.

Abschließende Bewertung

Wir stimmen der Bewertung des BMEL teilweise zu. Wir sehen diese Ausgaben allerdings nicht bei jeder Baumaßnahme als förderfähig an, sondern nur, wenn diese in einem Planfeststellungsbeschluss angeordnete und damit planbare Bauleistungen sind. Ist bei Baumaßnahmen danach eine Kampfmittelsondierung bzw. -räumung notwendig, trägt der Bauträger die Kosten. Diese unterliegen den gleichen Vergaberegeln wie andere Bauleistungen. Insbesondere ist dabei der Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung nach § 55 BHO zu beachten, soweit diese Aufgabe in dem jeweiligen Land auch Dritte erbringen dürfen.

Wir bitten, die Feststellungen mit den Ländern zu erörtern.

6 Zusammenfassende Würdigung und Empfehlungen

Das BMEL hat in den Jahren 2021 und 2022 für die GAK 1,2 Mrd. bzw. 1,3 Mrd. Euro bereitgestellt. Die Prüfung hat eine Reihe von Verstößen der Länder gegen die im Rahmenplan festgeschriebenen Regelungen offenbart. Hier zeigt sich Handlungsbedarf auf mehreren Ebenen.

Nachweis der Kontrolle durch die Länder

Das BMEL kann die ordnungsgemäße Verwendung der GAK-Mittel durch die Länder besser sicherstellen, wenn es sich regelmäßig von den Ländern berichten ließe, ob und mit welchem Ergebnis diese der Verpflichtung nachkamen,

- Rückerstattungen fristgemäß an die Bundeskasse weiterzuleiten,
- Vor-Ort-Kontrollen durchzuführen und
- die als Förderungsvoraussetzung festgelegten Zweckbindungsfristen zu prüfen.

Das BMEL hat dies nun zugesagt.

Kontrolle durch das BMEL

Die Durchführung des Rahmenplans ist Aufgabe der Länder. Dementsprechend sind die Befugnisse des BMEL beschränkt, selbst zu prüfen, ob die Länder die Bundesmittel

zweckentsprechend und wirtschaftlich einsetzen. Das entbindet das BMEL jedoch nicht von der Verpflichtung, im Rahmen seiner Möglichkeiten darauf hinzuwirken, dass die GAK-Mittel nur für förderfähige Vorhaben verwendet werden. Der Bundesrechnungshof hat in seinen Prüfungen von GAK-Maßnahmen immer wieder aufgezeigt, dass die Länder die GAK-Mittel nicht durchgängig zweckgerecht verwenden. Die zum Teil sehr weite Auslegung der Förderatbestände durch die Länder wird dadurch begünstigt, dass diese außerhalb einer Prüfung der externen Finanzkontrolle keine Überprüfung ihrer zulasten des Bundes getätigten Förderungen zu befürchten haben.

Eine Kontrolle der Mittelverwendung ist für den Bund mangels verfassungsrechtlicher Regelung nur auf der Grundlage des GAKG möglich. Nach §§ 9 Absatz 2 und 10 Absatz 2 Satz 2 GAKG kann der Bund verlangen, dass die Länder ihn über die Durchführung des Rahmenplans, die Höhe der verausgabten Mittel und den Stand einschließlich der voraussichtlichen Entwicklung der Maßnahmen unterrichten. Wir erwarten vom BMEL, dass es angesichts der vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Mängel diese Möglichkeiten stärker als bisher nutzt, um sich selbst ein Bild über die geförderten Maßnahmen zu machen. Es muss in der Lage sein zu beurteilen, ob die Länder ihren Verpflichtungen im Rahmen der GAK nachkommen, damit es entsprechende Konsequenzen ziehen kann. Dazu ist es notwendig, stichprobenartig Vorhaben zumindest auf Plausibilität zu prüfen. Das hätte bei einer Vielzahl der hier geprüften Maßnahmen dazu führen müssen, dass die Förderfähigkeit hinterfragt worden wäre. Es ist nicht hinnehmbar, dass der Bund trotz offensichtlich fehlender Förderfähigkeit der Vorhaben 70 % der Ausgaben trägt.

Das BMEL teilt die Auffassung, dass die finanziellen Interessen des Bundes durch sachgerechte Kontrollen der geförderten Vorhaben, insbesondere ihrer Zweckbindungsfristen, geschützt werden sollten. Damit entsprechende Regelungen zur Kontrolle von Förderungsbestimmungen und Auflagen in die Förderprogramme der Länder aufgenommen und umgesetzt werden, würden die Länder regelmäßig auf die Bedeutsamkeit derartiger Kontrollen hingewiesen. Gleichwohl sei die Durchführung des Rahmenplans und damit auch die Kontrolle der geförderten Vorhaben mit Blick auf Artikel 91a i. V. m. 30 Grundgesetz Aufgabe der Länder. Diese hätten die verwaltungsmäßige Ausführung, die auch die Kontrolle der geförderten Vorhaben umfasst, vorzunehmen, ohne dass dem Bund insoweit ein Mitwirkungsrecht zustehe.

Wir bleiben bei unserer Auffassung, dass die Zuständigkeit und Verantwortung des BMEL für eine ordnungsgemäße Verwendung der GAK-Bundesmittel nicht mit deren Zuweisung an die Landeskassen endet. Es muss im Wege von standardisierten Stichproben oder bei festgestelltem systematischen Fehlverhalten bei der Durchführung des Rahmenplans selbst aktiv werden. Die Anforderung von Berichten oder Unterlagen zu geförderten Maßnahmen ist gesetzlich nicht beschränkt.

Konkretisierung der Förderungsgrundsätze

Im Rahmenplan kann nicht jede förderfähige Maßnahme im Zusammenhang mit dem Küstenschutz abschließend aufgezählt werden. Die Förderungsgrundsätze müssen daher hinreichend bestimmt sein, um unzulässige Förderungen durch die Länder auszuschließen. Die Prüfung hat gezeigt, dass die Länder die Regelungen häufig zu weit und zulasten des Bundes auslegen. Insbesondere sollte die Abgrenzung von „Verstärkung“ und „Unterhaltung“ von Küstenschutzanlagen (Nummer 1.2.1 Buchstabe a und Nummer 1.2.2. Buchstabe c) geschärft sowie der Begriff des „unabwendbaren Umfangs“ (Nummer 1.2.2 Buchstabe g) konkretisiert werden.

Zudem sollte der Rahmenplan die Förderung des Hochwasserschutzes von der Förderung des Küstenschutzes abgrenzen. Beim Küstenschutz sollten die Förderungsgrundsätze ausschließlich die Begriffe „Küstenschutzmaßnahmen“ und „Küstenschutzanlagen“ und nicht länger „Hochwasserschutzanlagen“ umfassen.

Das BMEL hat zugesagt, den Empfehlungen zu folgen und eine Präzisierung der Förderungsgrundsätze mit den Ländern zu prüfen. Wir erwarten vom BMEL, dass die zugesagte Prüfung tatsächlich zu einer Ergänzung des Rahmenplans oder einer anderweitigen verbindlichen Regelung führt. Darin ist eindeutig und für die Länder rechtssicher zu bestimmen, welche Maßnahmen förderfähig sind und welche nicht.

Die zu Unrecht gewährten GAK-Bundesmittel sind zurückzufordern.

Ehmann

Neis

Beglaubigt: Simone Seltzsa, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.