



Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

über die Prüfung
der Dürrebeihilfe 2018

Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über die Beteiligung des Bundes an Hilfsprogrammen der Länder für landwirtschaftliche Unternehmen, die durch die Folgen der Dürre 2018 in ihrer Existenz gefährdet sind

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Die Entscheidung über eine Weitergabe an Dritte bleibt dem Bundesrechnungshof vorbehalten.

Gz.: III 3 - 2019 - 0355

Bonn, den 25. Januar 2021

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Ausgangs- und Rechtslage	11
1.1	Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern	11
1.2	Unionsrechtliche Regelungen	11
1.3	Richtlinien in den Ländern	12
1.4	Gegenstand der Förderung	13
1.5	Gegenstand und Verlauf der Prüfung	14
2	Haushaltsmittel	16
2.1	Finanzielle Ausstattung	16
2.2	Mittelverwendung im Land Brandenburg	18
3	Formelle Förderungsvoraussetzungen	22
3.1	Schadenberechnung	22
3.2	Nicht entstandene Kosten	24
3.3	Existenzgefährdung - Prosperitätsprüfung	27
3.4	Existenzgefährdung - Privatvermögen	30
3.5	Existenzgefährdung - Gewerblichkeitsgrenze	39
3.6	Überkompensation	43
3.7	Mindestauszahlungsbetrag	45
3.8	Kosten der Antragstellung	47
3.9	Trennungsgebot	48
3.10	Abschließende Prüfung	51
4	Erfolgskontrolle	56
5	Abschließende Würdigung	60

0 Zusammenfassung

Eine Dürreperiode fügte im Sommer 2018 landwirtschaftlichen Betrieben Schäden zu. Der Bund stufte die Dürre als ein Ereignis von nationalem Ausmaß ein. Dadurch konnte er sich finanziell an Hilfsmaßnahmen der Länder beteiligen.

Im Oktober 2018 unterzeichnete der Bund, vertreten durch das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) die „Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über die Beteiligung des Bundes an Hilfsprogrammen der Länder für landwirtschaftliche Unternehmen, die durch die Folgen der Dürre 2018 in ihrer Existenz gefährdet sind“. Deren Gegenstand waren die Verteilung von 170 Mio. Euro Bundesmittel auf die 14 betroffenen Länder sowie Förderungsgrundsätze.

Der Bundesrechnungshof hat das Verwaltungshandeln des BMEL und der Länder bei der Bereitstellung, Verwendung und Kontrolle der Bundesmittel für diese Unterstützungsleistung (Kapitel 1010 Titel 632 02) geprüft. Erhebungen fanden im BMEL sowie den Ländern Bayern, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt statt. Der Bundesrechnungshof stellt nachfolgend unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMEL das Prüfungsergebnis im Sinne des § 96 Absatz 4 Bundeshaushaltsordnung abschließend fest:

0.1 Entgegen den Regelungen in der Verwaltungsvereinbarung vereinbarte ein Land die ihm im Jahr 2018 zugewiesenen Bundesmittel von 23,13 Mio. Euro, obwohl es keine Beihilfe an die Endbegünstigten auszahlte. Es führte die Mittel am Jahresende nicht an das BMEL zurück. Das BMEL bewirkte daraufhin, dass das Land im Jahr 2019 Bundesmittel erst dann erhält, wenn es die Auszahlung an die Endempfänger nachweist.

Der Bundesrechnungshof hat dieser Vorgehensweise zugestimmt. Er hat dem BMEL empfohlen, auch bei künftigen finanziellen Beteiligungen des Bundes entsprechende Regelungen mit dem betreffenden Land abzuschließen.

Das BMEL wird die Empfehlung umsetzen. Es hat dem Bundesrechnungshof versichert, dass diese Vorgehensweise gegenüber dem betreffenden Land auch in der Zukunft angewendet wird (Tz. 2.2).

0.2 Die Verwaltungsvereinbarung bestimmte, dass der Schaden individuell für das landwirtschaftliche Unternehmen und für alle betroffenen Produktionsverfahren einzeln berechnet wird. Alternativ konnte der Schaden auch auf Basis von Durchschnitts- oder regionalen Referenzwerten ermittelt werden. Alle Länder hatten mit großem Aufwand regionale Referenzwerte ermittelt, die beim Fehlen betriebsindividueller Belege verwendet werden mussten.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, regelmäßig auf die regionalen Referenzwerte und nur im Ausnahmefall auf die individuellen Werte zurückzugreifen. Hierdurch könnten der Verwaltungsaufwand vermindert, Entscheidungen rascher getroffen und zustehende Leistungen schneller ausgezahlt werden.

Das BMEL wird die Empfehlung umsetzen. Es will künftig für die Schadensberechnung im Regelfall nur noch die Durchschnitts- und regionalen Referenzwerte zugrunde legen (Tz. 3.1).

0.3 Antragsberechtigt waren Betriebe mit einem Ertragsrückgang von mindestens 30 %. Vom wirtschaftlichen Schaden waren die aufgrund der Dürre nicht entstandenen Kosten abzuziehen. Wenn mindestens 30 % der Ernte geschädigt sind, kann davon ausgegangen werden, dass ein Teil der Folgearbeiten wie Düngen, Pflanzenschutz, Ernten oder Pflegearbeiten entfallen. Grundlage für die Berücksichtigung der nicht entstandenen Kosten bildeten die Angaben der Antragsteller. Ein großer Teil der Antragsteller gab an, keine Kosten eingespart zu haben.

Der Bundesrechnungshof hat sich dafür ausgesprochen, die nicht entstandenen Kosten auf Basis von Durchschnitts- oder regionalen Referenzwerten zu berechnen. Individuelle Werte sollten künftig nur berücksichtigt werden, wenn diese nachweisbar geringer als der Durchschnittswert sind.

Das BMEL wird die Empfehlung umsetzen (Tz. 3.2).

0.4 Die Verwaltungsvereinbarung setzte für die Gewährung der Billigkeitsleistung voraus, dass der landwirtschaftliche Betrieb in seiner Existenz gefährdet ist. Keine Existenzgefährdung bestand u. a., wenn die

Summe der positiven Einkünfte 120 000 Euro bzw. 90 000 Euro (bei Ledigen) im Jahr überschritt (Prosperität). Die positiven Einkünfte waren durch den letzten, zum Zeitpunkt der Antragstellung von der Finanzverwaltung erlassenen Einkommensteuerbescheid nachzuweisen. Ein Land bestimmte, anstelle des jeweils letzten die letzten drei Einkommensteuerbescheide zu berücksichtigen. Weil der Durchschnittswert der letzten drei Jahre häufig geringer war als der Wert nach dem letzten Steuerbescheid, erhielten so Antragsteller Leistungen, die nach der Verwaltungsvereinbarung nicht hätten gewährt werden dürfen. Der Bundesrechnungshof hat das BMEL gebeten sicherzustellen, dass Ausgaben aufgrund von Besserstellungen gegenüber der getroffenen Verwaltungsvereinbarung nicht förderfähig sind und zu Unrecht gewährte Bundesmittel zurückgefordert werden.

Das BMEL hat eingeräumt, dass die beanstandete Verwaltungspraxis nicht von der Verwaltungsvereinbarung gedeckt war. Es strebe gleichwohl keine Rückforderung von Bundesmitteln gegenüber dem Land an. Nach der Verabschiedung der Verwaltungsvereinbarung habe in Gesprächen mit den Ländern Einigkeit bestanden, den Nachweis der Prosperität zusätzlich auf der Grundlage der letzten drei Einkommensteuerbescheide führen zu können (Wahlrecht).

Der Bundesrechnungshof erwartet vom BMEL, dass es künftig die Regelungen der Verwaltungsvereinbarung beachtet und Änderungen bestehender Förderungsgrundsätze in einem formal ordnungsgemäßen Verfahren einbringt und bekannt gibt. Zudem wird das BMEL die mit der Ausweitung des Bezugszeitraums verbundenen Mehrausgaben künftig an anderer Stelle einsparen müssen (Tz. 3.3).

- 0.5 Kurzfristig, zumutbar verwertbares Privatvermögen, das einen Freibetrag überstieg, war vom Schaden abzuziehen. Eine Offenlegungspflicht über das Privatvermögen bestand nicht. Die Länder überließen es den Antragstellern zu entscheiden, ob sie ihr Privatvermögen bezifferten, sowie welches sie davon für verwertbar erachteten. Regelmäßig legten die Länder die Angaben der Antragsteller ungeprüft für die Bewilligungsentscheidung zugrunde.

Der Bundesrechnungshof hat das BMEL aufgefordert, künftig den unbestimmten Rechtsbegriff des „kurzfristig, zumutbar verwertbares Privatvermögen“ auszulegen sowie eine Offenlegungspflicht für das Privatvermögen festzulegen.

Das BMEL wird die Empfehlung umsetzen. Es hat zugesagt, in einer künftigen Regelung entweder einen möglichst nah an die wirtschaftliche Situation des Betriebes anknüpfendes und anhand der Buchführung leicht überprüfbares Ersatzkriterium für die verwaltungsaufwendige Privatvermögensprüfung zu finden oder hierauf ganz zu verzichten.

Der Bundesrechnungshof bittet, ihn zu gegebener Zeit über die Änderung bei der Berücksichtigung von Vermögen zu informieren. Er weist darauf hin, dass er einem Verzicht auf die Anrechnung von Vermögen nicht zustimmt (Tz. 3.4).

- 0.6 Nach der Verwaltungsvereinbarung bestand keine Existenzgefährdung, wenn die Summe der Einkünfte aus gewerblichen nichtlandwirtschaftlichen Betriebszweigen mehr als 35 % der gesamten Einkünfte aus 2018 betrug. Nachzuweisen waren die Einkünfte aus dem Jahr 2018. Zwei der drei geprüften Länder stellten ihre Antragsteller besser, indem sie von der Verwaltungsvereinbarung abweichende Regelungen trafen. Ein Land legte den Durchschnitt der letzten drei Jahre zugrunde. Ein anderes Land wendete die Bestimmung erst dann an, wenn die Summe der positiven Einkünfte 70 000 Euro überstieg. Der Bundesrechnungshof hat das BMEL gebeten sicherzustellen, dass Ausgaben aufgrund von Besserstellungen gegenüber der getroffenen Verwaltungsvereinbarung nicht als förderfähig anerkannt und zu Unrecht gewährte Bundesmittel zurückgefordert werden.
- Das BMEL hat darauf hingewiesen, dass die Umsetzung der geregelten Ausschlussgrenze in Höhe von 35 % für Einkünfte aus gewerblichen nichtlandwirtschaftlichen Betriebszweigen vielfach zu unbilligen Härten geführt habe. Im Jahr 2019 einigten sich das BMEL und die Länder, dass in Bezug auf die Gewerblichkeitsgrenze eine Änderung der geltenden Verwaltungsvereinbarung zur Dürrehilfe notwendig sei.

Das BMEL hat zugestimmt, dass die Verwaltungspraxis der beiden betroffenen Länder nicht von der Verwaltungsvereinbarung gedeckt war. Gleichwohl wolle es von einer Erstattung der insoweit zu Unrecht gewährten Bundesmittel absehen.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Bewertung. Weil die Gewerblichkeitsgrenze entgegen den geltenden Förderungsbestimmungen angewendet wurde, sind Bundesmittel zu Unrecht ausgezahlt worden. Wenn das BMEL nach Erlass einer Verwaltungsvereinbarung oder anderen rechtlichen Bestimmungen die Änderung bestehender Förderungsgrundsätze für notwendig erachtet, muss es die neuen Bestimmungen in einem formal ordnungsgemäßen Verfahren einbringen und bekanntgeben. Er bittet, ihn zu gegebener Zeit über die Änderung der Gewerblichkeitsgrenze zu informieren (Tz. 3.5).

- 0.7 Nach der Verwaltungsvereinbarung war der Schaden um zweckgebundene Hilfen Dritter zu kürzen. Bei der Berechnung des Schadens hatten die zuständigen Landesbehörden sicherzustellen, dass es nicht zu einer Überkompensation des Schadens des Empfängers kommt. Zu den zweckgebundenen Hilfen Dritter zählten auch Leistungen aus anderen Landesprogrammen.

Ein Land gewährte rund 26 % seiner Antragsteller zusätzliche Leistungen aus einem ausschließlich aus Landesmitteln finanzierten Hilfsprogramm. Eine Stichprobenprüfung ergab, dass in rund 62 % dieser Fälle die Bestimmungen zur Überkompensation nicht ordnungsgemäß beachtet wurden. Diese bewirkte u. a. eine auch vom Land anerkannte Überzahlung von 14 340 Euro.

Der Bundesrechnungshof hat das BMEL gebeten, sich vom betreffenden Land berichten zu lassen, in welcher Höhe insgesamt Überzahlungen entstanden sind und sicherzustellen, dass die dem Bund zustehenden Mittel erstattet werden.

Das BMEL wird die Empfehlung umsetzen (Tz. 3.6).

- 0.8 Nach der Verwaltungsvereinbarung konnten bis zu 50 % des errechneten Schadens durch eine Billigkeitsleistung ausgeglichen werden. Der Mindestauszahlungsbetrag je Empfänger betrug 2 500 Euro. Ein Land

gewährte in 22 Fällen Billigkeitsleistungen von weniger als 2 500 Euro. Die Gesamthöhe dieser Zahlungen betrug 49 667 Euro. Im Verwendungsbericht für das BMEL hat das Land diese Bewilligungen der Auszahlungsgruppe ab 2 500 Euro zugeordnet. Das BMEL konnte so die Unterschreitung des Mindestauszahlungsbetrags nicht erkennen. Das BMEL wird die Empfehlung umsetzen und das Land auffordern, die überzahlten Bundesmittel an den Bund zurückzuerstatten (Tz. 3.7).

- 0.9 Die Billigkeitsleistungen wurden zum Ausgleich für durch die Dürre unmittelbar verursachten Schäden gewährt. Bei der Berechnung des Schadens konnten nach der Verwaltungsvereinbarung auch sonstige Kosten, die infolge der Dürre entstanden waren (z. B. Futterzukäufe) berücksichtigt werden. Ein Land hat als sonstige Kosten auch eine externe Beratung und Hilfe bei der Antragstellung bis zu einer Höhe von 700 Euro als beihilfefähig anerkannt. Für den Bundesrechnungshof handelte es sich hierbei nicht um Kosten, die unmittelbar durch die Dürre entstanden sind. Die Leistungen dienten dazu, den Antragsteller bei der Erstellung der Antragsunterlagen zu unterstützen. Sie waren nicht erstattungsfähige Ausgaben des Beihilfempfängers. Dem Bund ist durch die Anerkennung dieser Ausgaben ein Schaden entstanden, der geltend zu machen und auszugleichen ist. Das BMEL hat die Beanstandung anerkannt (Tz. 3.8).
- 0.10 Ein Land beauftragte mit der Abwicklung der Billigkeitsleistung die Landwirtschaftskammer. Diese nahm neben übertragenen hoheitlichen Auftragsangelegenheiten auch Selbstverwaltungsangelegenheiten für ihre landwirtschaftlichen Mitglieder wahr. Gesetzlich sind beide Aufgaben getrennt voneinander wahrzunehmen. Entgegen dem Trennungsgebot setzte die Landwirtschaftskammer bei der Antragsbearbeitung auch Wirtschaftsberater/innen aus dem Bereich der Selbstverwaltungsangelegenheiten ein. Diese Verfahrensweise führt zu Interessenkonflikten. Der Bundesrechnungshof hat das BMEL gebeten darauf hinzuwirken und sicherzustellen, dass Länder ihre Landwirtschaftskammern als Bewilligungsstelle für Förderungen, bei denen Bundesmittel eingesetzt

werden, nur dann beauftragen, wenn diese das personelle und organisatorische Trennungsgebot beachten.

Das BMEL wird die Empfehlung umsetzen. Dazu werden alle Länder, in denen Landwirtschaftskammern existieren, die neben hoheitlichen Aufgaben zusätzlich Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen, auf die Einhaltung des Trennungsgebots im Falle künftiger Hilfsmaßnahmen hingewiesen (Tz. 3.9).

- 0.11 Die Verwaltungsvereinbarung bestimmte, dass Länder vorläufige Zahlungen unter dem Vorbehalt der abschließenden Prüfung der Antragskriterien gewähren konnten. Wenn die weitere Prüfung ergab, dass die Voraussetzungen für die Gewährung einer Billigkeitsleistung nach den Regelungen dieser Vereinbarung nicht vorlagen, waren die gewährten Zahlungen zurückzufordern.

Von den in die Erhebungen einbezogenen drei Ländern gewährten zwei vorläufige Zahlungen. Beide führten die abschließende Prüfung nicht ordnungsgemäß durch. Sie verglichen den tatsächlichen Schaden nicht mit dem der Abschlagszahlung zugrunde gelegten Schaden. Eine Stichprobenprüfung von zehn Fällen ergab in vier Fällen einen geringeren Schaden und eine insoweit zu hoch festgesetzte Billigkeitsleistung.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMEL empfohlen sicherzustellen, dass in Fällen einer vorläufigen Zahlung eine endgültige Entscheidung auf der Grundlage des ermittelten tatsächlichen Schadens getroffen wird. Dazu sollte es die Länder, die vorläufige Bewilligungsbescheide erlassen haben, ermitteln und auffordern, die insoweit zu Unrecht gewährten Zahlungen zurückzufordern.

Das BMEL wird die Empfehlung umsetzen (Tz. 3.10).

- 0.12 Haushaltsrechtlich müssen bei Fördermaßnahmen der Erfolg und die Wirtschaftlichkeit anhand hinreichend und vorab bestimmter und überprüfbarer Ziele und Kennzahlen im Nachhinein feststellbar sein. Die Verwaltungsvereinbarung verfolgte das Ziel, die durch die Dürre 2018 verursachten Schäden in der Landwirtschaft zu bewältigen. Das BMEL beteiligte sich finanziell an Hilfsprogrammen der Länder, ohne sicherzustellen, dass die Förderprogramme eine Zielgröße mit

Bezug zur Weiterbewirtschaftung bis zum nächsten Wirtschaftsjahr festlegen. Entsprechend kann das BMEL den Erfolg des Programms nicht nachweisen.

Der Bundesrechnungshof hat es für notwendig erachtet, in vergleichbaren Verwaltungsvereinbarungen künftig eine Bestimmung zur Evaluation der Fördermaßnahme aufzunehmen. Dazu sollten Ziele entsprechend anerkannter Methoden spezifisch und messbar festgelegt werden, um erreichte Wirkungen benennen zu können.

Das BMEL hat der Empfehlung des Bundesrechnungshofes grundsätzlich zugestimmt (Tz. 4).

1 Ausgangs- und Rechtslage

1.1 Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern

Im Sommer 2018 fügte eine Dürreperiode landwirtschaftlichen Betrieben Schäden zu. Nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung sind die Länder für Hilfsmaßnahmen bei außergewöhnlichen Naturereignissen zuständig (Artikel 30, 70 und 35 Absatz 2 Grundgesetz). Der Bund darf finanzielle Hilfe im Rahmen der gesamtstaatlichen Repräsentanz leisten, wenn „ein Ereignis von nationalem Ausmaß“ vorliegt. Diese Einstufung nahm der Bund am 22. August 2018 vor. Entsprechend konnte er sich, vertreten durch das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), an Hilfsprogrammen der Länder beteiligen.

Der Bund hatte sich zuvor im Jahr 2003 an Dürrehilfen der Länder beteiligt. Die seinerzeit mit den betroffenen Ländern geschlossene Verwaltungsvereinbarung nutzte er als Basis für die aktuelle Verwaltungsvereinbarung.

Im Oktober 2018 schloss das BMEL mit 14 betroffenen Bundesländern die *„Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über die Beteiligung des Bundes an Hilfsprogrammen der Länder für landwirtschaftliche Unternehmen, die durch die Folgen der Dürre 2018 in ihrer Existenz gefährdet sind“* (Verwaltungsvereinbarung). Deren Gegenstand waren Förderungsgrundsätze, nach denen sich der Bund an Ausgaben der Länder für betroffene Landwirte beteiligt sowie die Verteilung der bereitgestellten Bundesmittel. Vorgesehen war, dass die Bundesmittel auf 50 % der bewilligten Landesmittel und insgesamt 170 Mio. Euro begrenzt werden.

1.2 Unionsrechtliche Regelungen

Nach Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sind staatliche Beihilfen, die bestimmte Unternehmen begünstigen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar. Gleichwohl können nach Artikel 107 Absatz 2 Buchstabe b AEUV staatliche Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind, mit dem Binnenmarkt vereinbar sein.

Für Beihilfen gemäß Artikel 107 Absatz 2 Buchstabe b AEUV erließ die EU-Kommission die Rahmenregelung der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014 - 2020 (2014/C

204/01) - Agrarraahmen 2014 – 2020. Darin hat sie die Voraussetzungen und Kriterien für Beihilfen im Agrar- und Forstsektor festgelegt. Maßgeblich sind die Ziffern:

- 1.2.1.1 Beihilfen zur Beseitigung von durch Naturkatastrophen (Erdbeben, Lawinen, Erdbeben und Überschwemmungen) oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse verursachte Schäden,
- 1.2.1.2 Beihilfen zum Ausgleich von Schäden infolge von Naturkatastrophen gleichzusetzenden widrigen Witterungsverhältnissen (Frost, Stürme und Hagel, Eis, starke oder anhaltende Regenfälle oder Dürre).

Nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV ist die EU-Kommission von jeder beabsichtigten Einführung von Beihilfen zu unterrichten. Erachtet sie eine geplante Beihilfe als mit dem Binnenmarkt vereinbar, notifiziert sie diese.

Die Bundesregierung unterrichtete die EU-Kommission am 10. Juni 2015 über die „Nationale Rahmenrichtlinie zur Gewährung staatlicher Zuwendungen zur Bewältigung von durch Naturkatastrophen oder widrige Witterungsverhältnisse verursachte Schäden in der Landwirtschaft“ (Nationale Rahmenrichtlinie). Diese genehmigte die EU-Kommission unter der Beihilfe-Nummer SA.40354 am 29. Juni 2015. Seit deren Inkrafttreten am 26. August 2015 ist es zulässig, Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen (KMU) aus den Sektoren Forst, Fischerei und Aquakulturen sowie für landwirtschaftliche Betriebe zu gewähren. Die Verwaltungsvereinbarung vom Oktober 2018 diente der Durchführung der unionsrechtlich notifizierten Beihilferegelung.

Die Nationale Rahmenrichtlinie trat am 31. Dezember 2020 außer Kraft. Das BMEL will diese bis zum 31. Dezember 2021 verlängern. Dazu hat es eine Anschlussnotifizierung auf den Weg gebracht.

1.3 Richtlinien in den Ländern

Grundlage für die Gewährung von Beihilfen an landwirtschaftliche Betriebe war die Verwaltungsvereinbarung.

Einige Länder bestimmten deren Förderungsgrundsätze in eigenen Richtlinien näher. Das Land

- Niedersachsen in dem „Durchführungserlass zur Gewährung von Billigkeitsleistungen zur Bewältigung von Dürreschäden 2018 in landwirtschaftlichen

Unternehmen aus Niedersachsen und Bremen“ vom 1. November 2018, Az.: 103-60114/1-48;

- Sachsen-Anhalt in der Richtlinie des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft und Energie des Landes Sachsen-Anhalt zur Gewährung staatlicher Hilfen für landwirtschaftliche Unternehmen, die durch die Folgen der Dürre 2018 in ihrer Existenz gefährdet sind (Dürrehilfen Landwirtschaft 2018) vom 12. Oktober 2018, Az.: 65-60124/5;
- Bayern in der „Richtlinie zur Gewährung von Billigkeitsleistungen zur Unterstützung von existenzgefährdeten Unternehmen der Landwirtschaft durch die Dürresituation im Jahr 2018 (Hilfsprogramm Existenzgefährdung Dürre 2018)“ vom 8. November 2018, Az.: G4-7297-1/531.

1.4 Gegenstand der Förderung

Nach der Verwaltungsvereinbarung wurden Billigkeitsleistungen als nicht rückzahlbare Beihilfen zum Teilausgleich von Schäden landwirtschaftlicher Unternehmen gewährt, die unmittelbar durch die Dürre entstanden.

Billigkeitsleistungen sollen in der Regel nur zum Ausgleich von Härten gewährt werden, die ihre Ursache in einem Ereignis haben, das für den betroffenen Personenkreis nicht vorhersehbar war und von ihm auch nicht zu vertreten ist. (VV Nummer 1.1 zu § 53 Bundeshaushaltsordnung (BHO) bzw. Landeshaushaltsordnung (LHO)).

Die Verwaltungsvereinbarung bestimmte folgende Förderungsgrundsätze:

- Antragsberechtigt waren Betriebe mit einem Naturalertragsrückgang und wirtschaftlichen Schäden von mindestens 30 % im Vergleich zu dem vorangegangenen Dreijahreszeitraum.
- Vom Schaden waren nicht entstandene Kosten (z. B. für die Düngung) in Abzug zu bringen.
- Die Hilfen waren auf existenzgefährdete Betriebe beschränkt. Keine Existenzgefährdung lag vor, wenn
 - a) eine Einkommensobergrenze überschritten wurde (jeweils 120 000 Euro bei Ehe- oder Lebenspartnern bzw. 90 000 Euro bei Ledigen),

- b) kurzfristig, zumutbar verwertbares Privatvermögen des Unternehmers oder der Anteilseigner von mehr als dem 1,5-fachen des Schadens vorhanden war,
 - c) außerlandwirtschaftliches Einkommen aus Gewerbebetrieb (z. B. aus Photovoltaikanlagen oder der Vermietung von Flächen für Windkraftanlagen) von mehr als 35 % der Gesamteinkünfte erzielt wurde.
- Die Entschädigungsleistung wurde zur Vermeidung einer Überkompensation um etwaige Versicherungszahlungen oder Spenden reduziert.
 - Es wurden höchstens 50 % des Gesamtschadens ausgeglichen.
 - Die Mindest- und Höchstentschädigung betrug 2 500 Euro bzw. 500 000 Euro.

1.5 Gegenstand und Verlauf der Prüfung

Die Länder sprachen Bewilligungen auf der Grundlage ihrer landesrechtlichen Richtlinien aus. Wegen der Aufgabenzuständigkeit und Haushaltsautonomie der Länder war die Mitwirkung des Bundes bei der Dürreilfe auf die Ausgestaltung der Förderungsgrundsätze in der Verwaltungsvereinbarung sowie die Kofinanzierung beschränkt. Daneben hatte er einen Anspruch,

- a) dass die Länder ihm über die zahlungsrelevanten Daten, wie bewilligte Anträge oder verausgabte und rückerstattete Mittel, berichten und
- b) auf Rückzahlung der nicht verausgabten Bundesmittel sowie einen Rückforderungs- und Zinsanspruch gegenüber den Ländern bei Nichterfüllung der Fördervoraussetzungen.

Wir prüften, wie das BMEL seine zugewiesenen Aufgaben wahrnahm und ob die Bundesmittel entsprechend den Vorgaben der Verwaltungsvereinbarung ordnungsgemäß und wirtschaftlich eingesetzt sowie abgerechnet wurden. Ziel der Prüfung ist es, die Ordnungsmäßigkeit der Hilfestellung zu untersuchen und darauf basierend Hinweise für die Ausgestaltung künftiger Nationaler Rahmenregelungen sowie Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarungen nach Naturkatastrophen oder widrigen Witterungsverhältnissen zu geben.

Erhebungen fanden planmäßig statt

- im BMEL,
- im Bayerischen Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten,
- im Niedersächsischen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (ML),
- in der Landwirtschaftskammer Niedersachsen in Hannover als Bewilligungsstelle (LWK),
- im Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie des Landes Sachsen-Anhalt (MULE),
- im Amt für Landwirtschaft, Flurneuordnung und Forsten in Stendal als Bewilligungsstelle (ALFF).

Prüfungsnormen waren die Nationale Rahmenrichtlinie, die Verwaltungsvereinbarung sowie die Förderbestimmungen der in die Erhebungen einbezogenen drei Länder (vgl. Tz. 1.3).

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen erfragten wir bei den drei Ländern den Bearbeitungsstatus. Deren Angaben sind folgend in Tabelle 1 zusammengefasst.

Tabelle 1

Bearbeitungsstatus der Anträge in den drei geprüften Ländern

Land	Bayern	Niedersachsen	Sachsen-Anhalt
Stand	11.11.2019	22.01.2020	22.11.2019
gestellte Anträge	101	4 602	751
abgelehnte Anträge	38	1 233	63
bewilligte Anträge	63	3 291	671
anderweitig erledigte Anträge	0	78	17
bewilligte Mittel in Euro	1 138 338,20	54 278 607,99	55 437 551,88
in Anspruch genommene Mittel in Euro	1 138 338,20	54 278 607,99	55 770 247,64
durchschnittliche Leistung je Bewilligung in Euro	18 068	16 493	82 619

Quelle: Angaben der Länder.

Wir untersuchten 150 Anträge auf Billigkeitsleistungen. Davon 31 in Bayern, 73 in Niedersachsen (darunter elf Ablehnungen) und 46 in Sachsen-Anhalt.

2 Haushaltsmittel

2.1 Finanzielle Ausstattung

Am 26. September 2018 willigte das Bundesministerium der Finanzen (BMF) nach der Unterrichtung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) in eine außerplanmäßige Ausgabe bis zur Höhe von 170 Mio. Euro bei Kapitel 1010 Titel 632 02 (Unterstützungsmaßnahmen für durch die Dürre geschädigte landwirtschaftliche Betriebe) ein. In seinem Schreiben an das BMEL „setzte es voraus, dass die außerplanmäßige Ausgabe so weit wie möglich im Einzelplan 10 eingespart wird.“¹

Entsprechend dem von den Ländern gemeldeten Bedarf teilte das BMEL die Mittel auf die Länder auf. Zum Jahresende 2018 hatten die Länder 82 Mio. Euro der bereitgestellten 170 Mio. Euro abgerufen. Sie begründeten den Minderabruf vor allem mit der Komplexität des Antragsverfahrens und der Kürze der für die Bearbeitung der Anträge zur Verfügung stehenden Zeit.

Um die offenen Anträge bescheiden und die Hilfsleistungen auszahlen zu können, beantragte das BMEL am 8. Februar 2019 eine außerplanmäßige Ausgabe über den nicht abgerufenen Betrag von 88 Mio. Euro. Diesem stimmte das BMF, wiederum nach Unterrichtung des Haushaltsausschusses, am 5. März 2019 zu. Für die Auszahlungen der Bundesmittel im Jahr 2019 schloss der Bund am 18. April 2019 eine weitere Verwaltungsvereinbarung. Mit Ausnahme der darin genannten Mittelverteilung und einer Sonderregelung für das Land Brandenburg waren die Inhalte der Verwaltungsvereinbarungen von Oktober 2018 und April 2019 identisch.

Das BMEL wies den Ländern in den Jahren 2018 und 2019 insgesamt 162,4 Mio. Euro an Bundesmitteln zu. Hiervon verausgabten sie 145,9 Mio. Euro (90 %). An Landesmitteln setzten sie nahezu die gleiche Summe ein. Einzelheiten zum Mittelabfluss ergeben sich aus nachstehender Tabelle 2.

¹ Schreiben des BMF an das BMEL; Az.: II D 5 - E 0111/06/0002:013.

Tabelle 2

Überblick über den Mittelabfluss der Dürrebeihilfe 2018

Land	Zugewiesene Bundesmittel (in Euro)	Verausgabte Bundesmittel (in Euro)	Verausgabte Landesmittel (in Euro)	Verausgabte Bundes- und Landesmittel (in Euro)
BB	36 007 000,00	36 003 674,50	36 003 674,50	72 007 349,00
BW	2 640 000,00	2 312 118,52	2 312 118,52	4 624 237,04
BY	700 000,00	569 169,10	569 169,35	1 138 338,45
HB	170 000,00	169 798,32	170 074,27	339 872,59
HE	3 070 000,00	1 612 561,92	1 612 561,93	3 225 123,85
HH	138 876,73	131 110,92	131 110,92	262 221,84
MV	22 000 000,00	19 534 791,30	19 534 791,30	39 069 582,60
NI	29 289 000,00	27 139 304,27	27 139 304,28	54 278 608,55
NW	5 000 000,00	4 368 460,78	4 368 463,08	8 736 923,86
SH	13 795 000,00	8 784 217,79	8 784 217,79	17 568 435,58
SN	12 790 000,00	10 559 338,99	10 559 337,66	21 118 676,65
ST	30 090 000,00	28 104 197,38	28 104 197,39	56 208 394,77
TH	6 738 536,19	6 560 511,99	6 560 512,00	13 121 023,99
Gesamt	162 428 412,92	145 849 255,78	145 849 532,99	291 698 788,77

Quelle: E-Mail des BMEL vom 1. April 2020 zum Sachstand 3. Dezember 2019.

Mit 111 Mio. Euro entfielen 75 % der Bundesmittel auf die vier Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt. Die Länder Berlin, Rheinland-Pfalz und das Saarland zahlten keine Dürrebeihilfen aus.²

Die bei Kapitel 1010 Titel 632 02 in den Jahren 2018 und 2019 bereitgestellten außerplanmäßigen Ausgaben sparte das BMEL in den jeweiligen Haushaltsjahren im Einzelplan 10 ein.

² Das Land Berlin schloss die Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund ab.

2.2 Mittelverwendung im Land Brandenburg

Rechtsgrundlagen und Sachverhalt

Nach Nummer 11.1 und 11.4 der Verwaltungsvereinbarung waren Bundesmittel zurückzuzahlen, wenn die Landesbeteiligung in den Jahren 2018 und/oder 2019 nicht mindestens die Höhe der tatsächlich in Anspruch genommenen Bundesmittel erreichte. Die Länder durften Bundesmittel dann in ihren Haushalten übernehmen, wenn sie diese unverzüglich an den Empfänger auszahlten.

Das Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft (MLUL) des Landes Brandenburg empfahl dem Brandenburgischen Kabinett in seiner Sitzung am 31. Juli 2018,

- sich bereits jetzt zu verständigen, den Landwirten in Brandenburg finanzielle Hilfen zuzusagen,
- zu beachten, dass eine Zahlung dieser Hilfen für die Dürreauswirkungen erst für das Jahr 2019 in Aussicht gestellt werden kann, da die Betriebsergebnisse der Länder vorliegen müssen und
- alle weiteren Unterstützungsmöglichkeiten bis dahin zu prüfen und umzusetzen.

Die Besprechungsunterlage des MLUL zu der Kabinettsitzung erhielt das BMEL am 31. Juli 2018 zur Kenntnis. Der Leiter des Haushaltsreferats bemerkte dazu, dass damit für Brandenburg eine Bundesbeteiligung erst im Jahr 2019 auszahlbar wäre und die Gründe, die Brandenburg anführe, auch in anderen Ländern gelten dürften.³

Mit Schreiben vom 18. September 2018 äußerte sich das MLUL zum Entwurf der Verwaltungsvereinbarung. Es meldete Bedenken zu Ziffern 11.1 und 11.4 der Verwaltungsvereinbarung an, da aufgrund der fortgeschrittenen Zeit das Antragsverfahren, die Verwaltungskontrolle, die Bescheiderteilung sowie die Auszahlung bewilligter Mittel im Haushaltsjahr 2018 nicht zu realisieren seien. Das MLUL bat, in der Verwaltungsvereinbarung oder in einer Protokollerklärung zuzulassen, dass die vom Bund im Jahr 2018 zugewiesenen Bundesmittel

³ E-Mail vom 31. Juli 2018.

bei Nichtinanspruchnahme in das Haushaltsjahr 2019 übertragen werden. Das BMEL erwiderte in seinem Antwortschreiben vom 24. September 2018, dass

- die Bundesmittel nur im Jahr 2018 zur Verfügung stünden und ausschließlich im selben Jahr an die Endempfänger ausgezahlt werden könnten,
- eine Übernahme oder Verwahrung in den Landeshaushalt zu dem Zweck, diese Mittel Anfang 2019 an die Empfänger auszuzahlen, eine unzulässige Übertragung der Mittel ins nächste Haushaltsjahr sei und
- es für eine rechtlich verbindliche Zusage zur Bereitstellung von Bundesmitteln im Jahr 2019 keine haushaltsrechtliche Ermächtigung gebe.

Das BMEL stellte dem MLUL in Aussicht, sich um eine Bereitstellung der Restmittel im Jahr 2019 zu bemühen, sollten die Bundesmittel im Jahr 2018 nicht vollständig abfließen.

Nach Unterzeichnung der Verwaltungsvereinbarung wies das BMEL im Oktober 2018 die vereinbarten Beträge den Ländern mit der Maßgabe zu, dass die Bundesmittel nur im Haushaltsjahr 2018 zur Verfügung gestellt werden und eine Übertragung der außerplanmäßig bewilligten Mittel in das nächste Haushaltsjahr nicht möglich sei. In der Bund-Länder-Besprechung auf Ebene der Abteilungsleiter am 16. November 2018 wiederholte das BMEL diese Vorgabe.

Das Land Brandenburg vereinnahmte die ihm im Jahr 2018 zugeordneten Bundesmittel von 23,13 Mio. Euro vollständig in seinen Haushalt.

Anfang 2019 stellte sich in mehreren Telefonaten zwischen dem BMEL und dem MLUL heraus, dass das Land Brandenburg im Jahr 2018 keine Mittel an die Endbegünstigten ausgezahlt hatte. Trotz Aufforderung durch das BMEL lehnte es das MLUL ab, die Mittel an den Bund zurückzuzahlen. Am 9. Januar 2019 verständigten sich die zuständigen Staatssekretäre des BMEL und des MLUL in einem Telefonat darauf, dass die zugewiesenen 23,13 Mio. Euro an die Bundeskasse zurückgezahlt werden. Als das BMEL am 22. Januar 2019 keinen Zahlungseingang feststellte, erfragte es die Gründe hierfür telefonisch. Das MLUL antwortete, dass es die Mittel nunmehr an die Endempfänger ausgezahlt habe und eine Rückzahlung nicht vorgesehen sei. Zu dem Hinweis des BMEL auf das auf Staatssekretärebene abgesprochenen

Verfahrens entgegnete das MLUL, dass es sich hier offensichtlich um ein Missverständnis handele.

Mit Schreiben vom 25. Januar 2019 und 28. Februar 2019 (unterzeichnet vom Staatssekretär) erläuterte das BMEL nochmals die rechtliche Situation und wies auf mögliche Konsequenzen für Brandenburg bei der künftigen Zuteilung von Mitteln hin. Dies könne letztendlich dazu führen, dass das BMEL in künftigen Vereinbarungen eine Vorleistung aus Landesmitteln von Brandenburg verlange. Für die Zuteilung der Mittel zur Fortsetzung der Dürrebeihilfe im Jahr 2019 kündigte das BMEL an, das bisherige Verhalten Brandenburgs entsprechend zu berücksichtigen. Ein rechtliches Vorgehen gegenüber dem Land Brandenburg zog das BMEL nicht in Betracht, da dies „Zeit in Anspruch nehmen, Konsens in der Bundesregierung verlangen und ggf. politisch beim mit Einzelheiten des Haushaltsrechts nicht vertrauten Betrachter eher auf öffentliches Unverständnis stoßen würde“.⁴ Auf eine Rückzahlung der Bundesmittel verzichtete das BMEL.

Das MLUL teilte mit E-Mail vom 1. März 2019 mit, dass es die im Jahr 2018 zur Verfügung gestellten Bundesmittel am 27. Februar 2019 komplett verausgabt habe.

Nummer 11.4 der Verwaltungsvereinbarung vom 18. April 2019 enthielt für das Land Brandenburg bei der Zuteilung und Bewirtschaftung der Mittel eine Sonderregelung. Danach wurden dem Land Brandenburg die Mittel erst zur Verfügung gestellt, nachdem diese an die Endempfänger ausgezahlt wurden. Die dazu notwendigen Angaben zu Auszahlungsbetrag, Endempfänger und Zahlungshöhe übermittelte das Land Brandenburg an das BMEL mit einer E-Mail vom 26. August 2019. Danach standen dem Land Brandenburg noch 12,87 Mio. Euro an Bundesmitteln für das Jahr 2019 zu, die das BMEL auch überwies.

Bei unserer Prüfung der Mittelverwendung auf der Grundlage des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Agrarstruktur und Küstenschutz“ aus dem Jahr 2014 stellten wir in Brandenburg verschiedene Verstöße gegen die Regelungen des GAK-Rahmenplanes fest. Die Verhandlungen des BMEL mit dem Land Brandenburg über die Rückzahlung der zweckwidrig verwendeten

⁴ Leitungsvorlage des Referats 113 (jetzt 121) an den Staatssekretär vom 23. Januar 2019, Az.: 113-07119-63202/0001.

Bundesmittel waren langwierig. Das Land zeigte nahezu keine Bereitschaft, die Mittel zurückzuzahlen. Im August 2019 einigte sich das BMEL mit dem Land Brandenburg in einer Vergleichsvereinbarung über einen Rückzahlungsbetrag, der deutlich unter dem von uns errechneten Betrag lag.

Würdigung

Das Land Brandenburg hat mit seinem Vorgehen gegen die zwischen dem Bund und den Ländern geschlossene Verwaltungsvereinbarung verstoßen. Danach waren am Ende des Jahres nicht verausgabte Bundesmittel zurückzuzahlen. Das Land Brandenburg ignorierte nicht nur diese Regelung, sondern alle mehrfach geäußerten haushaltsrechtlichen Hinweise des BMEL hinsichtlich des Umgangs mit den vom Bund bereitgestellten außerplanmäßigen Mitteln. Zudem machte es falsche Angaben zu dem Zeitpunkt, wann die im Jahr 2018 bereitgestellten Bundesmittel an die Endbegünstigten ausgezahlt wurden. Es hat sich damit einen Vorteil gegenüber den anderen Ländern verschafft, da es bereits Anfang 2019 über Bundesmittel verfügte. Die anderen Länder mussten auf die erneute Zuweisung von außerplanmäßigen Mitteln des Bundes warten bzw. konnten für Auszahlungen nur Landesmittel einsetzen. Aufgrund der gewählten Verfahrensweise der Zuweisung konnte das BMEL die Mittel auch nicht selbst zurückholen, sondern war auf ein aktives Handeln des Landes Brandenburg angewiesen.

Die Sonderregelung für Brandenburg in der Verwaltungsvereinbarung vom April 2019 war notwendig, um präventiv für alle Länder ein konsequentes Handeln des BMEL zu demonstrieren. Sie war auch überfällig, da das Land Brandenburg schon in der Vergangenheit gezeigt hat, dass es die mit dem BMEL getroffenen Vereinbarungen nicht immer einhält und somit kein verlässlicher Partner ist.

Empfehlung

Wir haben empfohlen, auch bei künftigen finanziellen Beteiligungen des Bundes, wie z. B. bei außergewöhnlichen Witterungsverhältnissen oder der Zuteilung von GAK-Bundesmitteln für das Land Brandenburg eine Sonderregelung entsprechend der Verwaltungsvereinbarung vom April 2019 zu schaffen. Damit könnte das BMEL weitere politische und juristische Auseinandersetzungen vermeiden. Zudem hätte das konsequente Vorgehen gegenüber Brandenburg eine Signalwirkung für andere Länder.

Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat zugesagt, die Sonderregelung gegenüber dem Land Brandenburg auch in der Zukunft anzuwenden. So werde sichergestellt, dass Mittel des Bundes erst dann zur Verfügung gestellt werden, nachdem die Leistungen an die Endempfänger ausgezahlt wurden.

Abschließende Bewertung

Die Erörterung ist abgeschlossen.

3 Formelle Förderungsvoraussetzungen

3.1 Schadenberechnung

Rechtsgrundlagen und Sachverhalt

Nummer 3.1 der Nationalen Rahmenrichtlinie und Nummer 5.1 der Verwaltungsvereinbarung regelten, wie die dürrebedingte Einkommensminderung in der Boden- und Tierproduktion zzgl. sonstiger Kosten (z. B. Futterzukäufe) ermittelt wird. Diese errechnete sich bei landwirtschaftlichen sowie gärtnerischen Kulturen aus dem im Basiszeitraum (Durchschnitt der letzten drei oder fünf Jahre) erzielten durchschnittlichen Hektarerlös, dem Hektarerlös im Schadjahr und der Anbaufläche im Schadjahr.

Der Schaden war individuell für das landwirtschaftliche Unternehmen und für alle vom außergewöhnlichen Naturereignis betroffenen Produktionsverfahren einzeln zu berechnen. Alternativ konnte der Schaden auch auf Basis von Durchschnitts- oder regionalen Referenzwerten ermittelt werden. Die Durchschnitts- oder regionalen Referenzwerte ließen die Landesministerien durch nachgeordnete Behörden ermitteln und stellten diese den Bewilligungsstellen zur Verfügung. Die Daten umfassten Preise für die jeweiligen Kulturen, Landstriche sowie Zeiträume, da Preise z. B. für Getreide im Jahresverlauf schwanken. Überdies berücksichtigten sie Richtwert-Deckungsbeiträge für die aufgrund der Dürre nicht entstandene Kosten wie Düngen, Pflanzenschutz, Ernten oder Pflegearbeiten sowie Einsparungen bei dem Kraftstoff für Maschinen und den Kosten der Arbeitserledigung.

Beispielsweise ließ das Land Bayern von der Landesanstalt für Landwirtschaft für jeden seiner 103 Landkreise und für 13 Kulturen die durchschnittliche

Erntemenge und den durchschnittlichen Preis für den Zeitraum 2015 bis 2018 ermitteln.

Alle drei in die Erhebungen einbezogenen Länder zogen vorrangig individuelle Werte des landwirtschaftlichen Unternehmens heran. Die dort vorhandenen regionalen Referenzwerte legten sie zugrunde, wenn die Selbsteinschätzung der Landwirte nicht belastbar war oder keine betriebsindividuellen Belege vorlagen. Dies betraf insbesondere Existenzgründungen, Betriebe ohne verwertbare Daten aus der Buchführung, Unternehmen, die bestimmte Fruchtarten in den Vorjahren nicht anbauten, sowie den Futterbau.

Sachsen-Anhalt verwendete Referenzwerte auch bei der Berechnung der eingesparten Kosten. Betroffen waren Fälle, bei denen der Antragsteller keine Angaben oder unplausible Angaben zu eingesparten Kosten machte.

Länder, die den Schaden auf der Ebene des einzelnen Empfängers berechneten und vorläufige Zahlungen unter dem Vorbehalt der Nachprüfung gewährten, ermittelten den Schaden mehrfach: Zum Zeitpunkt der Antragstellung den vermuteten und nach Vorlage des Buchabschlusses den tatsächlichen Schaden.

Würdigung

Hilfen nach Naturkatastrophen haben das Ziel, den Betroffenen schnelle Hilfe zu leisten. Dieses Ziel kann besser erreicht werden, wenn der Schaden anstelle von einzelfallbezogenen Werten nach Durchschnitts- oder regionalen Referenzwerten berechnet wird.

Alle Länder hatten mit großem Aufwand regionale Referenzwerte ermittelt, die beim Fehlen betriebsindividueller Belege verwendet werden mussten. Ein Verzicht auf die Erstellung regionaler Referenzwerte war nicht möglich.

Trotz vorhandener Referenzwerte haben alle Länder zunächst die individuellen Werte abgefragt und diese auf Plausibilität geprüft. Häufig haben die Bewilligungsstellen dann in einem weiteren Schritt auf Referenzwerte zurückgegriffen, um den Schaden beziffern zu können. Diese Verfahrensweise war zeitaufwendig und langwierig.

Würde unmittelbar auf die Referenzwerte zurückgegriffen, können der Verwaltungsaufwand vermindert, Entscheidungen rascher getroffen und zustehende Leistungen schneller ausgezahlt werden. Überdies entfiel eine nachgehende

Prüfung, weil der Schaden bereits zum Zeitpunkt der Antragstellung abschließend berechnet werden kann. Die Bestimmungen der Nationalen Rahmenrichtlinie lassen eine solche Verfahrensweise zu.

Empfehlung

Wir haben empfohlen, künftig den Schaden primär auf der Basis von regionalen Referenzwerten anstelle individueller Werte zu berechnen.

Sofern ein Antragsteller einen größeren Verlust als nach den Referenzwerten nachweist, kann dieser anerkannt werden. Der Nachweis ist durch ein Gutachten eines vereidigten amtlichen Sachverständigen zu erbringen. Die Kosten hierfür sind Teil der Antragstellung und nicht erstattungsfähig.

Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat eingeräumt, dass die individuelle Schadensberechnung zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand und zu Verzögerungen bei der Auszahlung der Entschädigungen geführt hat. Es werde unter Beachtung der unionsrechtlichen Beihilfebestimmungen sicherstellen, dass in Zukunft für die Schadensberechnung im Regelfall die Durchschnitts- und regionalen Referenzwerte zugrunde gelegt werden. Individuelle Schadensberechnungen sollen nur noch in besonderen Fällen zulässig sein.

Abschließende Bewertung

Die Erörterung ist abgeschlossen.

3.2 Nicht entstandene Kosten

Rechtsgrundlagen und Sachverhalt

Antragsberechtigt waren Betriebe mit einem Ertragsrückgang und wirtschaftlichen Schaden von mindestens 30 %. Vom Schaden waren die aufgrund der Dürre nicht entstandenen Kosten abzuziehen (Nummer 5.2 Absatz 1 Verwaltungsvereinbarung). Die Förderbestimmungen der drei Länder enthielten eine gleichlautende Bestimmung bzw. verwiesen auf die Verwaltungsvereinbarung.

Bei unserer Prüfung der 150 Anträge auf Billigkeitsleistungen untersuchten wir, ob und in welcher Höhe nicht entstandene Kosten in Abzug gebracht wurden.

Danach hat das Land Sachsen-Anhalt nicht entstandene Kosten nahezu vollständig und das Land Niedersachsen in einem Fall in Abzug gebracht.

Das Ergebnis unserer Auswertung zum Abzug nicht entstandener Kosten in den drei geprüften Ländern ist in Tabelle 3 dargestellt.

Tabelle 3

Auswertung zum Abzug nicht entstandener Kosten

Land	Geprüfte Zahlfälle	Schaden in Euro	Fälle mit nicht entstandenen Kosten	Nicht ent- standene Kosten in Euro	Anteil nicht entstandener Kosten am Schaden in %
Bayern	31	15 553 034	8	46 473	3,0
Nieder- sachsen	62*	6 193 199	1	97 000	1,6
Sachsen- Anhalt	46	27 225 878	45	3 190 922	11,7

Erläuterung zu *: Die 73 in Niedersachsen untersuchten Anträge auf Billigkeitsleistungen (vgl. Tz. 1.5) umfassten 62 Bewilligungen und 11 Ablehnungen.

Quelle: Auswertung des Bundesrechnungshofes.

Der Fall in Niedersachsen betraf einen Erdbeerhof.⁵ Hier ermittelte ein amtlich bestellter Gutachter den Schaden. Dieser zog nicht entstandene Lohnkosten für Erntehelfer von der Schadenssumme ab. Alle anderen 61 Antragsteller machten hierzu im Antragsvordruck keine Angaben.

Würdigung

Wenn mindestens 30 % der Ernte geschädigt sind, kann davon ausgegangen werden, dass bei allen betroffenen Betrieben Folgearbeiten wie Düngen, Ernten oder Pflegearbeiten ganz oder teilweise entfallen. Das führt zu Einsparungen bei Pflanzenschutzmitteln, dem Kraftstoff für Maschinen und den Kosten der Arbeitserledigung. Die unterschiedlichen Ergebnisse in den drei Ländern deuten darauf hin, dass vergleichbare Sachverhalte nicht einheitlich bearbeitet wurden.

Wenn im Land Niedersachsen kein Antragsteller Angaben zu eingesparten Kosten macht, deutet dies auf eine unzureichende Beratung der Antragsteller sowie Bearbeitung durch die Bewilligungsbehörde hin. Zudem fürchteten die Antragsteller offenbar kein Entdeckungsrisiko. Fehlende Angaben zu den eingesparten Kosten hätten Anlass für Nachfragen mit Blick auf die Richtigkeit, Plausibilität und Vollständigkeit des Antrages sein müssen. Die Bewilligungs-

⁵ Az.: 276032510070981.

stelle hätte sich nicht auf die Vollständig- und Richtigkeit der Angaben im Antragsvordruck verlassen dürfen.

Weil die Bewilligungsbehörde in allen geprüften Fällen fehlende Angaben hin-nahm, ist naheliegend, dass Bundesmittel unrechtmäßig zur Auszahlung ge-langten.

In Niedersachsen wurden bei einer Förderquote von 41,57 % insgesamt 54 278 608 Euro Billigkeitsleistungen gewährt. Wären dort, ähnlich wie in Sachsen-Anhalt, rund 10 % vom Schaden wegen nicht entstandener Kosten in Abzug gebracht worden, hätte sich die Fördersumme ebenfalls um 10 % oder 5,4 Mio. Euro reduziert.

Durch die Verfahrensweise in Niedersachsen könnte dem Bund ein Schaden in Millionenhöhe entstanden sein.

Wäre der Schaden nach Referenzwerten berechnet worden, hätten sich Anga-ben zu der Höhe der eingesparten Kosten erübrigt. Diese wären bereits bei der Ermittlung von Referenzwerten im Rahmen der Berechnung der Einkommens-minderung berücksichtigt.

Empfehlung

Wir haben empfohlen, Vorkehrungen zu treffen, um die aufgezeigten Fälle künftig auszuschließen. Dazu sollte der Schaden umfänglich auf der Grundlage von Durchschnitts- bzw. regionalen Referenzwerten – die die nicht entstande-nen Kosten berücksichtigen – berechnet werden.

Soweit das BMEL an einer individuellen Berechnung festhält, sollten zur Ver-fahrensvereinfachung zumindest die in den regionalen Referenzwerten enthal-tenen Werte für die nicht entstandenen Kosten berücksichtigt werden. Wenn Antragsteller geringere nicht entstandene Kosten geltend machen, sind diese nachzuweisen. Der Nachweis ist durch ein Gutachten eines vereidigten amtli-chen Sachverständigen zu erbringen. Die Kosten hierfür sind Teil der Antrag-stellung und nicht erstattungsfähig.

Bezüglich der dem Land Niedersachsen möglicherweise zu Unrecht gewährten Bundesmittel haben wir gebeten, die Schadenssumme zu ermitteln und die Rückforderung zu betreiben.

Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat zugestimmt, dass die nicht entstandenen Kosten künftig auf der Basis von Durchschnitts- oder regionalen Referenzwerten und nur ausnahmsweise individuell berechnet werden. Damit werde eine einheitliche Handhabung bei der Schadenberechnung erreicht.

Abschließende Bewertung

Die Erörterung ist abgeschlossen. Wir bitten, uns zu gegebener Zeit über die Höhe der vom Land Niedersachsen zurückgeforderten und zurückgezahlten Bundesmittel zu informieren.

3.3 Existenzgefährdung - Prosperitätsprüfung

Rechtsgrundlagen und Sachverhalt

Die Gewährung der Billigkeitsleistung setzte voraus, dass der landwirtschaftliche Betrieb in seiner Existenz gefährdet ist. Eine Existenzgefährdung lag gemäß Nummer 6.2 Verwaltungsvereinbarung nicht vor, wenn die Summe der positiven Einkünfte zum Zeitpunkt der Antragstellung jeweils 120 000 Euro (zusammen mit dem Ehegatten oder Lebenspartner) bzw. 90 000 Euro (bei Ledigen) im Jahr überschreitet (Prosperität).

Die positiven Einkünfte waren durch den letzten, zum Zeitpunkt der Antragstellung von der Finanzverwaltung erlassenen Einkommensteuerbescheid nachzuweisen. Dies war regelmäßig der Einkommensteuerbescheid für das Jahr 2016.

Das Land Niedersachsen bestimmte⁶, dass der Nachweis der Prosperität anhand der letzten drei Einkommensteuerbescheide zu führen ist. Deren Durchschnitt verglich es mit der Prosperitätsgrenze.

Wir untersuchten die für unsere Stichprobe ausgewählten 62 bewilligten Anträge aus Niedersachsen danach, welche Auswirkungen die geänderte Berechnungsmethode hatte. Wir stellten in sieben Fällen fest, dass kein Anspruch bestanden hätte, wenn der letzte Einkommensteuerbescheid zugrunde gelegt worden wäre.

⁶ Vermerk des Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Referat 103 vom 25. Oktober 2018.

Das Ergebnis unserer Auswertung zu der Auswirkung der geänderten Berechnungsmethode ist in Tabelle 4 dargestellt.

Tabelle 4

Auswirkung der geänderten Berechnungsmethode

Aktenzeichen	Einkünfte lt. letztem Steuerbescheid in Euro	Einkünfte im Durchschnitt der letzten drei Steuerbescheide in Euro	Auszahlungsbetrag in Euro
276033570510171	187 835	103 336	90 562
276031510110585	135 694	116 560	108 307
276033580080458	124 646	118 003	125 679
276034560059959	133 436	112 898	73 805
276034590071356	141 988	100 636	77 873
276034550250363	122 709	107 000	100 179
276034550250172	122 709	107 000	83 073
Summe			659 478

Quelle: Förderakten der Landwirtschaftskammer Niedersachsen.

Würdigung

Das Jahr 2016 war insbesondere im Marktfruchtbereich ein für die Landwirte wirtschaftlich erfolgreiches Jahr. Deshalb forderten Berufsverbände eine Durchschnittsbetrachtung der letzten drei Jahre. Zudem steigen im Regelfall die Einkünfte im Zeitverlauf. Das BMEL veröffentlicht jährlich das „Statistische Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland“. In der aktuellen Ausgabe 2019 sind die Buchführungsergebnisse der landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetriebe ausgewiesen (Seite 128). Danach lag der Gewinn im Wirtschaftsjahr 2014/2015 bei 43 271 Euro. Zwei Jahre später im Wirtschaftsjahr 2016/2017 bei 57 203 Euro. Dies entspricht einer Steigerung von 32,2 %.

Das BMEL hat mit Blick auf das Tatbestandsmerkmal einer akuten Existenzgefährdung die aktuellen Verhältnisse des antragstellenden Betriebs zugrunde gelegt. Zurecht hat es deshalb auf den letzten von der Steuerverwaltung erstellten Einkommensteuerbescheid abgestellt. Eine Berechnung auf Grundlage der letzten drei Steuerbescheide bewirkte ein geringeres Einkommen. So wurden Ablehnungen wegen Überschreitens der Prosperitätsgrenze umgangen. In der Folge gelangten in Niedersachsen Bundesmittel ohne Rechtsgrundlage zur

Auszahlung. Zudem hat die Verfahrensweise in Niedersachsen die dortigen landwirtschaftlichen Betriebe gegenüber anderen in Deutschland geschädigten Landwirten in einer nicht zu rechtfertigenden Weise privilegiert.

Empfehlung

Das BMEL sollte bei Besprechungen mit den Ländern darauf hinweisen, dass Ausgaben aufgrund von Besserstellungen gegenüber der getroffenen Verwaltungsvereinbarung nicht förderfähig sind und regelmäßig Rückforderungen zur Folge haben.

Bezüglich der dem Land Niedersachsen möglicherweise zu Unrecht gewährten Bundesmittel haben wir gebeten, die Schadenssumme zu ermitteln und die Rückforderung zu betreiben.

Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat darauf hingewiesen, dass der einjährige Bezugszeitraum, der durch den letzten Einkommensteuerbescheid nachzuweisen war, zu unbilligen Härten geführt habe. Künftige Entschädigungsregelungen werden einen dreijährigen Bezugszeitraum bestimmen.

Zur Begründung hat das BMEL auf den fortschreitenden Klimawandel hingewiesen. Dieser führe zu stark volatilen Märkten für landwirtschaftliche Erzeugnisse und damit zu stark schwankenden Einnahmen der landwirtschaftlichen Unternehmen. Mithin seien auch die der Einkommensteuer zugrunde gelegten Einkünfte der Landwirtschaft von Jahr zu Jahr starken Schwankungen unterworfen.

Bei der Verabschiedung der Verwaltungsvereinbarung zur Dürrehilfe 2018 sei dieser Aspekt zu wenig bedacht worden. Erst bei der praktischen Durchführung sei deutlich geworden, dass die Heranziehung des letzten verfügbaren Einkommensteuerbescheides in zahlreichen Fällen mangels gesicherter Datenbasis zu einem Ausschluss von der Hilfsmaßnahme und zu unbilligen Härten geführt hätte. Deshalb habe das BMEL im Laufe des Jahres 2019 die Möglichkeit eröffnet, den Nachweis der Prosperität zusätzlich auf der Grundlage der letzten drei Einkommensteuerbescheide führen zu können.

Das BMEL hat eingeräumt, dass die Verfahrensweise des Landes Niedersachsen in Bezug auf die Anwendung der Prosperitätsgrenze nicht mit den Förderungsgrundsätzen der Verwaltungsvereinbarung übereinstimme. Mit Blick

auf die künftige Zugrundelegung eines Dreijahreszeitraumes wolle das BMEL auf eine Rückforderung von Bundesmitteln gegenüber dem Land Niedersachsen verzichten. Zudem hätte eine Überprüfung aller (rechtskräftigen) Förderbescheide einen erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand für die ohnehin stark belasteten Bewilligungsbehörden zur Folge, ohne dass die gewährten Mittel von den geförderten landwirtschaftlichen Betrieben zurückgefordert werden könnten.

Abschließende Bewertung

Wir bleiben bei unserer Bewertung. Weil entgegen den geltenden Förderbestimmungen anstelle des letzten Einkommensteuerbescheides auf die letzten drei Einkommensteuerbescheide abgestellt wurde, wurden Bundesmittel zu Unrecht ausgezahlt. Das BMEL muss die Regelungen der Verwaltungsvereinbarung beachten. Wenn es nach Erlass einer Verwaltungsvereinbarung oder anderen rechtlichen Bestimmungen die Änderung bestehender Förderungsgrundsätze für notwendig erachtet, muss es die neuen Bestimmungen in einem formal ordnungsgemäßen Verfahren einbringen und bekanntgeben. Anderenfalls bestehen keine Rechtssicherheit und die Gefahr, dass gleiche Tatbestände uneinheitlich beschieden werden.

Dies muss das BMEL bei künftigen Förderungsprogrammen beachten.

Die Erweiterung des Bezugszeitraums auf drei Jahre bewirkt, dass mehr Unternehmen das Tatbestandsmerkmal der Existenzgefährdung erfüllen werden. Neu anspruchsberechtigt werden Unternehmen mit hohen Einnahmen, die die Prosperitätsgrenze von 120 000 Euro bzw. 90 000 Euro geringfügig unterschreiten. Wegen ihrer Größe entfallen auf sie überdurchschnittlich hohe Entschädigungszahlungen.

Um zu vermeiden, dass die geänderte Berechnungsweise höhere Ausgaben bewirkt, empfehlen wir, die vorbenannten Prosperitätsgrenzen entsprechend zu senken. So könnte unbilligen Härten entgegengewirkt werden, ohne den Kreis der Anspruchsberechtigten zu erhöhen. Wir bitten, uns zu gegebener Zeit über die künftige Ausgestaltung der Prosperitätsgrenze zu informieren.

3.4 Existenzgefährdung - Privatvermögen

Entsprechend dem Subsidiaritätsgrundsatz war der durch die Dürre verursachte Einkommensverlust vorrangig aus dem eigenen Vermögen

auszugleichen. Vorhandenes Vermögen konnte zu einer Kürzung oder Ablehnung der Billigkeitsleistung führen.

Zu berücksichtigen war das Privatvermögen der haftenden natürlichen Personen bzw. der Gesellschafter und ihrer Ehegatten oder Lebenspartner, wenn es kurzfristig, zumutbar verwertbar war und den Freibetrag von 50 % der Schadenssumme überstieg. Der übersteigende Betrag war von dem errechneten Schaden abzuziehen. Es galten die Vermögensverhältnisse, die am 30. Juni 2018 bestanden (Nummer 5.4 der Verwaltungsvereinbarung). Erreichte oder überstieg das anrechenbare Privatvermögen das 1,5-fache der Schadenssumme, bestand kein Leistungsanspruch.

Wie der unbestimmte Rechtsbegriff „kurzfristig, zumutbar verwertbares Privatvermögen“ auszulegen und wie Privatvermögen offenzulegen waren, regelte das BMEL nicht. Eine Pflicht zur Offenlegung bestand für erhaltene Versicherungszahlungen und geldwerte Hilfen Dritter sowie alle auf Grund der Dürre erhaltenen und beantragten Beihilfen (Nummer 5.2, letzter Satz der Verwaltungsvereinbarung). Das Vermögen war danach nicht offenlegungspflichtig.

Wir untersuchten, wie die drei Länder den unbestimmten Rechtsbegriff auslegten und die Nachweisführung regelten.

Das Ergebnis unserer Auswertung ist in Abbildung 1 dargestellt; entsprechend dieser Übersicht gingen die Länder uneinheitlich vor.

Abbildung 1

Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs und Nachweisführung

Land	Rechtsgrundlage	Soweit kurzfristig, zumutbar verwertbar, sind anrechenbar	Nicht anrechenbar sind	Offenlegungspflicht/Nachweisführung
Bayern	Nrn. 2.4 und 5.3 Richtlinie vom 8. November 2018; Nr. 6, S. 2 Merkblatt Hilfsprogramm Existenzgefährdung Dürre 2018	Guthaben wie z. B. Barvermögen, Girokonten, Kapitalforderungen, Sparbücher/-konten, Wertpapiere (Aktien, Fonds-Anteile, Zero-Bonds) oder andere Formen der Geldanlagen.	Wertgegenstände, Immobilien und Unternehmensbeteiligungen.	Der Antragsteller hat das kurzfristig verwertbare Privatvermögen offenzulegen.
Niedersachsen	Nr. 5.4, S. 3 Durchführungserlass vom 1. November 2018	Vermögen, die unterhalb eines Jahres liquidierbar sind.	k. A.	keine
Sachsen-Anhalt	MULE-Erlass vom 24.01.2019/Vermerk vom 17.01.2019 sowie <i>Merkblatt zu Nummer 6: Anrechnung von Privatvermögen auf den Schaden</i>	Bar- und Bankvermögen, Aktien, Fondsanteile oder vergleichbares Vermögen mit schneller Verfügbarkeit.	Immobilien, nachweislich für die private Altersvorsorge angelegtes Geldvermögen, sowie Vermögenswerte, die länger als ein Jahr gebunden sind.	Anzugeben und nachzuweisen ist das private Vermögen des Unternehmers und der Unternehmensbeteiligten sowie deren Ehegatten und Lebenspartner.

Quelle: Eigene Auswertung des Bundesrechnungshofes.

Die vom BMEL eröffneten Auslegungsspielräume führten zu unterschiedlichen Ausgleichsmaßnahmen in den Ländern.

Das Land Sachsen-Anhalt forderte im Merkblatt (Nummer 6) alle Antragsteller auf, das *gesamte für eine Schadensminderung einsetzbare Privatvermögen anzugeben* und nachzuweisen. Dazu erklärten die Antragsteller, welche Vermögensteile nach eigener Bewertung nicht kurzfristig, zumutbar verwertbar seien. Die Entscheidung, welche Anteile des Privatvermögens verwertet werden, traf die Bewilligungsbehörde.

Ebenso verfuhr der Freistaat Bayern. Dort hatten Antragsteller ihr Vermögen zum Stichtag 30. Juni 2018 detailliert anzugeben und offenzulegen.

In Niedersachsen sah der Antragvordruck vor, ausschließlich das kurzfristig, zumutbar verwertbare Vermögen abzufragen. Der Antragsvordruck enthielt die Erklärung:

Mir / Uns (Betriebsleiter, Ehegatte, Lebenspartner, Gesellschafter einer Personengesellschaft, juristische Person, Personenhandelsgesellschaft) ist bekannt, dass erhebliche Vermögenswerte, die nicht zum landwirtschaftlichen Betrieb gehören und die zur Abwendung der akuten Existenzgefährdung eingesetzt werden könnten, zu berücksichtigen sind.

Wenn der Antragsteller erklärte, „*Ich verfüge / Wir verfügen über keine erheblichen Vermögenswerte*“ rechnete die Bewilligungsstelle kein Privatvermögen an.

Die Auswertung der geprüften Fälle ergab, dass im Land Niedersachsen als kurzfristig, zumutbar verwertbares Privatvermögen durchschnittlich 11 626 Euro je Zahlfall berücksichtigt wurden. Im Land Sachsen-Anhalt lag dieser Wert bei 51 204 Euro.

Alle drei Länder erachteten die Vermögensprüfung für aufwendig. Häufig waren Unterlagen nachzufordern und umfänglich mit den jeweiligen Steuerberatern zu kommunizieren. Mehrfach waren die Antragstellenden nicht zu einer Offenlegung bereit. Den Bewilligungsstellen fehlte eine Ermächtigung zur Herausgabe derartiger Daten bzw. zum Versagen des Anspruchs wegen fehlender Mitwirkung.

Bei der Prüfung der Bewilligungsentscheidungen stellten wir folgende Fälle in Niedersachsen fest:

Der letzte Steuerbescheid eines Antragstellers (Az.: 27603 1510110585) wies einen Gesamtbetrag der Einkünfte von 135 695 Euro aus, davon 9 554 Euro Kapitalerträge. Im Durchschnitt der letzten drei Steuerbescheide betrug das Einkommen 116 560 Euro. Die Frage nach Vermögen verneinte der Antragsteller. Die Bewilligungsstelle gewährte eine ungekürzte Billigkeitsleistung.

Ebenso verfuhr die Bewilligungsstelle in einem vergleichbaren Fall (Az.: 27603 4550250172). Hier wies der letzte Steuerbescheid ein Einkommen von 122 000 Euro aus. Vermögen war nach Angaben des Antragstellers nicht vorhanden.

In einem weiteren Fall (Az.: 27603 3580191153) betrug der Schaden 5 600 Euro, das positive Einkommen 79 502 Euro. Die Frage nach Vermögen war verneint. Bei einem anrechenbaren Vermögen von mehr als 2 800 Euro wäre der Anspruch zu kürzen bzw. zu versagen gewesen.

In Sachsen-Anhalt prüfte das ALFF das Privatvermögen einer als Aufsichtsrat fungierenden Gesellschafterin (Az.: 60124/Dü18/9201/56). Diese gab an, bei zwei Geldinstituten und einer Bausparkasse über ein Vermögen von 43 820 Euro zu verfügen. Diesen Betrag berücksichtigte das ALFF als kurzfristig, zumutbar verfügbares Privatvermögen. Aus den von der Gesellschafterin eingereichten Kontoauszügen gingen regelmäßige Zahlungen an zwei Lebensversicherungsgesellschaften sowie einen Anbieter von Investmentfonds hervor. Die jeweilige Zahlungshöhe war von der Gesellschafterin unkenntlich gemacht. Das ALFF hat diese Zahlungen nicht hinterfragt und die Gesellschafterin zur vollständigen Angabe ihres Vermögens gebeten. Auf Nachfrage teilte das ALFF mit, man gehe davon aus, dass Antragsteller alle Angaben ordnungsgemäß mitteilen. In derartigen Fällen werde deshalb nicht nachgefragt.

Das BMEL bestätigte während der dortigen Erhebungen, dass der Begriff „kurzfristig, zumutbar verwertbares Privatvermögen“ unbestimmt sei. Es beauftragte das Thünen-Institut, eine Definition zu erarbeiten. Die am 3. Dezember 2019 vorgelegte Stellungnahme sah vor, weiterhin

- Bargeld, Giro- und Sparkonten und Aktien,
- Edelmetalle,
- private Beteiligungen an Unternehmen sowie
- nicht selbst genutzte Immobilien und Grundstücke

als Privatvermögen zu berücksichtigen.

Außerdem regte das Thünen-Institut an, neben dem privaten auch das betriebliche Vermögen bei der Bewilligungsentscheidung zu berücksichtigen. Bei größeren Entschädigungssummen sollten Betriebe mit einem hohen Eigenlandanteil Teilflächen veräußern oder zur Kreditbeschaffung belasten, bevor ein Anspruch auf öffentliche Mittel besteht. Eine derartige Regelung enthielt die Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung aus dem Jahr 2003, mit der das BMEL die Länder wegen der seinerzeitigen Dürre mit 36 Mio. Euro unterstützte. Deren Nummer 4 bestimmte: *„Eine Existenzgefährdung liegt vor,*

wenn unter Berücksichtigung eines zumutbaren Eingriffs in das Betriebs- und Privatvermögen ... die Weiterbeschäftigung bis zum nächsten Wirtschaftsjahr nicht gewährleistet ist."

Am 14. August 2018 übersandte das BMEL den Ländern eine identische Definition der Existenzgefährdung.⁷ Im Zuge der Abstimmung mit den Ländern strich das BMEL die Berücksichtigung von Betriebsvermögen aus der Verwaltungsvereinbarung.

Würdigung

Die Bindung der Dürrehilfen an Kriterien der Subsidiarität und Bedürftigkeit ist sinnvoll und notwendig. Damit staatliche Hilfen politisch, gesellschaftlich und innerhalb der Landwirtschaft nachvollziehbar sind, müssen der Kreis der Hilfeberechtigten und die Bezugsgrößen für die Berechnung der Zuschusshöhe eindeutig bestimmt sein. Insbesondere muss feststehen, welches Vermögen in die Berechnung einbezogen wird und wann dessen Berücksichtigung zumutbar ist. Überdies muss bundeseinheitlich festgelegt werden, welchen Offenlegungspflichten Antragsteller unterliegen und dass die Bewilligungsstelle und nicht der Antragsteller über die Rechtsfolge entscheidet, welches Vermögen verwert- und damit anrechenbar ist.

Das BMEL hat das verwaltungsrechtliche Bestimmtheitsgebot nicht eingehalten. Es hat den Begriff „kurzfristig, zumutbar verwertbares Privatvermögen“ nicht ausgelegt. In der Folge stellte die Prüfung des kurzfristig zumutbar verwertbaren Privatvermögens für die Landesministerien und die Bewilligungsstellen eine große Herausforderung mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand dar. Jedes der 14 betroffenen Länder hatte die unbestimmten Rechtsbegriffe aus- und das Nachweisverfahren festzulegen. Dies eröffnete Spielräume mit der Gefahr, dass Länder diese zulasten des Bundes auslegen und über gleiche Sachverhalte nicht bundeseinheitlich entschieden wird.

Zudem führten unterschiedliche Offenlegungs- und Nachweispflichten dazu, dass die Verwaltung von der Ehrlichkeit der Antragsteller abhängig war. Insbesondere in Niedersachsen gaben Antragsteller vermehrt an, über kein kurzfristig, zumutbar verwertbares Privatvermögen zu verfügen. Soweit dort Angaben zum Privatvermögen gemacht wurden, lagen diese deutlich unterhalb dessen,

⁷ E-Mail des Referats 531 vom 14. August 2018.

was die Bewilligungsbehörden in Sachsen-Anhalt berücksichtigten. Wir haben die Selbsteinschätzung der Antragsteller für nicht verlässlich erachtet. Zudem haben wir die Unterschiede als Indiz für unterschiedliche Verwaltungsverfahren gewertet. Während Sachsen-Anhalt enge Grenzen gesetzt hat, verfahren andere Länder deutlich großzügiger. Im Ergebnis haben gleiche Sachverhalte zu ungleichen Rechtsfolgen geführt. Aufgrund des Gleichbehandlungsgebotes gemäß Artikel 3 Grundgesetz muss die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung gewährleistet sein.

Uns ist bekannt, dass die Situation im Sommer 2018 für das BMEL eine Ausnahmesituation darstellte und Bestimmungen nicht in der erforderlichen Tiefe getroffen wurden. Umso mehr ist das BMEL im Vorfeld möglicher künftiger Naturkatastrophen gefordert, festgestellte Defizite aufzugreifen und zu beseitigen. Die Beauftragung des Thünen-Instituts hat gezeigt, dass das BMEL Defizite erkannt hat und an deren Beseitigung arbeitet.

Das BMEL wird die Nationale Rahmenrichtlinie überarbeiten (vgl. Tz. 1.2). Diese enthält den Verweis auf kurzfristig, zumutbar verwertbares Privatvermögen, sodass auch mit Blick auf deren Notifizierung durch die EU-Kommission eine eindeutige Begriffsdefinition dieses Tatbestandsmerkmals notwendig ist.

Diese muss

- a) justiziabel (rechtssicher),
- b) politisch und gesellschaftlich nachvollziehbar,
- c) verwaltungstechnisch umsetzbar und
- d) überprüfbar sein sowie
- e) offenbar nicht existenzgefährdete Betriebe davon abhalten, einen Antrag zu stellen.

Bei der Definition von Privatvermögen haben wir den Vorschlag des Thünen-Instituts unterstützt, künftig auch nicht selbst genutzte Immobilien und Grundstücke zu berücksichtigen.

Neben der Begriffsbestimmung muss auch bundeseinheitlich geregelt werden, wie das zuvor definierte Vermögen gegenüber der Bewilligungsstelle nachzuweisen ist.

Dabei ist es unerlässlich, dass die Antragsteller alle entscheidungserheblichen Tatsachen anzugeben und nachzuweisen haben. Wesentlich ist dabei eine Aufstellung aller Vermögensbestandteile. Ergänzend kann der Antragsteller erklären, aus welchen Gründen vorhandenes Vermögen nicht kurzfristig, zumutbar verwertbar sein soll. Soweit der kurzfristige Verbrauch oder die sofortige Verwertung von zu berücksichtigendem Vermögen nicht möglich ist oder eine besondere Härte bedeuten würde, sollte eine darlehensweise Leistungsgewährung möglich sein.

Die Bewilligungsstellen haben dafür Sorge zu tragen, dass die Antragsteller alle Fragen zu ihrem Vermögen beantworten. Zudem muss sichergestellt sein, dass die Angaben der Antragsteller auf ihre Plausibilität überprüft werden, z. B. hinsichtlich vorhandener Girokonten im Antragsvordruck, ausgewiesener Kapitalerträge im Steuerbescheid und der aktuellen Sparguthaben und der angegebenen Zinserträge. Besonders wichtig erscheint uns die Vorlage der Girokontoauszüge für den der Antragstellung vorangegangenen Zeitraum. Aus der Überprüfung der Einzahlungen und Abhebungen lassen sich Schlüsse über weitere Konten oder kürzlich noch vorhandenes Vermögen ziehen.

Die Entscheidung, welche Anteile des Privatvermögens zu berücksichtigen sind, hat die Bewilligungsbehörde zu treffen.

Überdies haben wir dem Vorschlag des Thünen-Instituts zugestimmt, auch das betriebliche Vermögen in die Prüfung der Existenzgefährdung einzubeziehen. Insbesondere bei landwirtschaftlichen Familienbetrieben besteht eine Verzahnung zwischen privaten und betrieblichen Vermögen. Die Möglichkeit zur Kreditaufnahme sind umso besser, je höher der Eigenlandanteil ist.

Empfehlung

Wir haben dem BMEL empfohlen, Folgendes zu bestimmen:

- a) Definition von Privat- und Betriebsvermögen einschließlich nicht selbst genutzter Immobilien und Grundstücke,
- b) Offenlegungs- und Nachweispflicht des Antragstellers,
- c) Rechtsfolgen bei fehlender Mitwirkung oder falschen Angaben,
- d) Definition, welches Vermögen verwertbar ist,

- e) die Entscheidung über die Verwertbarkeit von Vermögen trifft ausschließlich die Bewilligungsstelle,
- f) die darlehensweise Leistungsgewährung, wenn der kurzfristige Verbrauch oder die sofortige Verwertung von zu berücksichtigendem Vermögen nicht möglich ist oder eine besondere Härte bedeuten würde.

Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat bestätigt, dass die Länder hinsichtlich der Durchsetzbarkeit und Anwendung des Kriteriums zum Privatvermögen erhebliche Probleme hatten. Unbestimmt war, welche Vermögensbestandteile in der Praxis überhaupt kurzfristig für den Schadensausgleich geeignet, anrechenbar bzw. verfügbar waren. Fraglich waren zudem die rechtliche Durchsetzbarkeit des Auskunftsanspruchs der Bewilligungsstellen gegenüber den Antragstellern sowie die Überprüfbarkeit der gemachten Angaben. Vor diesem Hintergrund sei das Thünen-Institut beauftragt worden. Nach Einschätzung des BMEL löst dessen Definition die genannten Probleme nicht. Es habe Zweifel, ob die privaten Beteiligungen an Unternehmen und die nicht selbst genutzten Immobilien und Grundstücke im Bedarfsfall kurzfristig liquidiert werden können und ob dies rechtlich auch durchsetzbar sei. Dem BMEL seien keine Beispiele dafür bekannt, dass bei Fördermaßnahmen für Unternehmen privates Vermögen anzurechnen ist.

Bei Wertpapieren und Edelmetallen könne es im Zeitverlauf zu erheblichen Wertschwankungen kommen, sodass im Falle eines erzwungenen Verkaufes Verluste eintreten könnten. Für private Beteiligungen dürfte dies in abgeschwächter Weise auch gelten. Bei Grundstücken und Immobilien wäre zu berücksichtigen, dass diese in der Regel über eine längere Laufzeit mit Zinsbindung fremdfinanziert sind, Transferkosten beim Verkauf entstehen und sie daher nicht kurzfristig veräußerbar sind.

In einer künftigen Regelung sollte daher angestrebt werden, entweder ein möglichst nah an die wirtschaftliche Situation des Betriebes anknüpfendes und anhand der Buchführung leicht überprüfbares Ersatzkriterium für die verwaltungsaufwendige Privatvermögensprüfung zu finden oder hierauf ganz zu verzichten.

Abschließende Bewertung

Die Gewährung von Hilfen mit öffentlichen Mitteln war mit Blick auf den Subsidiaritätsgrundsatz zu Recht auf existenzgefährdete Betriebe beschränkt, die über kein oder nur geringes Vermögen verfügen. In welcher Höhe Vermögen besteht, müssen die Antragsteller offenlegen und die Bewilligungsstellen, z. B. mittels Kontoauszüge, überprüfen.

Wir erwarten, dass das BMEL bei einer künftigen Regelung die vorbenannten Kriterien für eine Vermögensprüfung und -berücksichtigung bestimmt. Zudem müssen

- die Mitwirkungs- und Offenlegungspflichten der Antragsteller,
- die Folgen einer fehlenden Mitwirkung sowie
- die Folgen bei unrichtigen Angaben

eindeutig ausgestaltet sein.

Einem Verzicht auf eine Vermögensanrechnung stimmen wir nicht zu.

Wir bitten, uns zu gegebener Zeit über die künftige Ausgestaltung der Vermögensberücksichtigung zu informieren.

3.5 Existenzgefährdung - Gewerblichkeitsgrenze

Rechtsgrundlagen und Sachverhalt

Die Gewährung der Billigkeitsleistung setzte voraus, dass der landwirtschaftliche Betrieb in seiner Existenz gefährdet war. Eine Existenzgefährdung galt gemäß Nummer 4.2 Verwaltungsvereinbarung als ausgeschlossen, wenn bei juristischen Personen, Einzelunternehmen und Personengesellschaften die Summe der Einkünfte aus gewerblichen nichtlandwirtschaftlichen Betriebszweigen mehr als 35 % der gesamten Einkünfte aus dem Jahr 2018 betrug (Gewerblichkeitsgrenze).

Waren die Einkünfte aus 2018 vorläufig nicht feststellbar, konnten die Einkünfte aus dem Jahr, aus dem Informationen dazu zuletzt verfügbar sind, zugrunde gelegt werden (Nummer 4.2, Satz 4 Verwaltungsvereinbarung).

Einen expliziten Hinweis auf den vorzulegenden Einkommensteuerbescheid enthält die Verwaltungsvereinbarung im Zusammenhang mit den gewerblichen Einkünften nicht.

Wir untersuchten, wie die Länder die vorgenannte Regelung umsetzten.

Der Freistaat Bayern bestimmte am 13. Dezember 2018, dass eine Prüfung der Gewerblichkeit nur dann durchzuführen ist, wenn

- die positiven Einkünfte 70 000 Euro und
- die Einkünfte aus nichtlandwirtschaftlichem Gewerbe 24 500 Euro überschreiten.

Das Land Niedersachsen legte – wie bei der Ermittlung der Prosperitätsgrenze (Tz. 3.3) – die letzten drei Einkommensteuerbescheide zugrunde. Dabei verglich es die durchschnittlichen Gewerbeeinkünfte mit dem Durchschnitt der Gesamteinkünfte der letzten drei Jahre. Folgend wird in Abbildung 2 die Berechnungsmethode und ihre Rechtsfolge anhand eines bewilligten Antrags dargestellt.

Abbildung 2

Berechnungsmethode und Rechtsfolge bei der Gewerblichkeitsgrenze

Aktenzeichen	Einkünfte lt. letztem Steuerbescheid in Euro	Davon aus gewerblichen Betriebszweigen in Euro und Prozent an den Jahreseinkünften	Einkünfte im Durchschnitt der letzten drei Steuerbescheide in Euro	Davon aus gewerblichen Betriebszweigen in Euro und Prozent an den Jahreseinkünften	Auszahlungsbeitrag in Euro
276033590100119	59 351	22 239 37,47 %	48 996	14 672 29,94 %	34 968

Quelle: Förderakte der LWK.

Durch die Berücksichtigung der letzten drei Steuerbescheide lag die Gewerblichkeitsgrenze bei 29,94 %. Hätte das Land Niedersachsen den Steuerbescheid des Jahres 2016 berücksichtigt, wäre die Gewerblichkeitsgrenze mit 37,47 % überschritten. Der Anspruch wäre abzulehnen gewesen.

Ergänzend wies das ML darauf hin, bei geringen oder negativen landwirtschaftlichen Einkünften führten schon geringe Einkünfte aus nichtlandwirtschaftlichem Gewerbe zum Ausschluss von der Dürrehilfe. Dort wurden 220 Anträge wegen zu hoher gewerblicher Einkünfte abgelehnt. Da die Gesamteinkünfte im Referenzjahr zum Teil sehr gering waren, konnte bereits ein Gewinn von z. B.

7 000 Euro aus einer Photovoltaikanlage ausreichen, um die Obergrenze von 35 % der Gesamteinkünfte zu überschreiten und damit aus der Förderung herauszufallen. So wiesen in einem Fall (Az.: 276034560150583) die Steuerbescheide eines Ehepaares durchschnittlich Gesamteinkünfte von 22 006 Euro aus. Darunter 5 948 Euro (38,28 %) Einkünfte aus gewerblichen nichtlandwirtschaftlichen Betriebszweigen. Die LWK lehnte daraufhin den Antrag ab.

Das Land Sachsen-Anhalt wendete die Bestimmung der Verwaltungsvereinbarung unverändert an.

Würdigung

Wir haben die Unterschiede als Indiz für uneinheitliche Verwaltungsverfahren gewertet. Der Freistaat Bayern und das Land Niedersachsen haben von der Verwaltungsvereinbarung abweichende formale Bestimmungen zur Berechnung der Gewerblichkeitsgrenze getroffen. Im Ergebnis führten gleiche Sachverhalte zu ungleichen Rechtsfolgen. Einige Antragsteller wurden gegenüber denen in den anderen Ländern begünstigt.

Materiell ist fraglich, ob die Begrenzung nicht landwirtschaftlicher Einkünfte auf einen ausschließlich prozentualen Anteil nicht zu unverhältnismäßigen Entscheidungen geführt hat.

Mit der Festlegung der Prosperitätsgrenze auf 90 000 Euro bzw. 120 000 Euro bei Berücksichtigung von Ehegatten oder Lebenspartnern wurde eine Grenze festgelegt, bei der noch von einer Existenzgefährdung ausgegangen werden kann. Daran ist ersichtlich, dass es nicht Ziel der Verwaltungsvereinbarung war, Antragsteller mit geringen Gesamteinkünften von Billigkeitsleistungen auszuschließen, weil sie auch gewerbliche nichtlandwirtschaftliche Einkünfte erzielen.

Empfehlung

Wir haben das BMEL angehalten, die aufgezeigten Mängel und Defizite aufzugreifen und zu beseitigen. Es hat eine länderübergreifend einheitliche Abwicklung des Dürrehilfsprogramms sicherzustellen.

Das BMEL sollte dazu

- hinsichtlich der Berechnungsweise der gewerblichen Einkünfte auf Basis der letzten drei Steuerbescheide in Niedersachsen und die dadurch zu

Unrecht gewährten Billigkeitsleistungen das Land Niedersachsen zu der Rückforderung in den festgestellten Fällen veranlassen,

- das Land Niedersachsen auffordern, auch alle anderen Förderungen in Niedersachsen bezüglich der Gewerblichkeitsgrenze zu überprüfen und die danach zu Unrecht gewährten Billigkeitsleistungen von den Empfängern zurückzufordern,
- die Verfahrensweise des Freistaates Bayern auf ihre Rechtmäßigkeit bewerten und ggf. auf Rückforderungen in den zu Unrecht gewährten Fällen hinwirken,
- prüfen, ob die Regelungen zur Gewerblichkeitsgrenze mit Blick auf geringe Gesamteinkünfte auch künftig unverändert angewendet werden sollten.

Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat darauf hingewiesen, dass die Anwendung der Gewerblichkeitsgrenze vielfach zu unbilligen Härten geführt habe. Erzielt ein Landwirtschaftsbetrieb geringe oder negative Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft können bereits geringfügige Einnahmen, z. B. aus der Einspeisevergütung für eine Photovoltaikanlage, dazu führen, dass diese die landwirtschaftlichen Einkünfte um mehr als 35 % übersteigen. Der Betrieb erhält dann keine Dürrehilfe, obwohl er nachweislich existenzgefährdet ist.

Bei der Diskussion im Jahr 2019 mit den Ländern habe Einvernehmen darüber bestanden, dass in Bezug auf die Gewerblichkeitsgrenze eine Änderung der geltenden Verwaltungsvereinbarung zur Dürrehilfe notwendig sei (Einführung einer Bagatellgrenze, Zugrundelegung des letzten oder der drei letzten Einkommensteuerbescheide als Referenzperiode).

Das BMEL hat die Auffassung vertreten, dass die von der Verwaltungsvereinbarung letztlich nicht gedeckte Praxis der Länder Bayern und Niedersachsen in Bezug auf die Anwendung der Gewerblichkeitsgrenze in vielen Fällen unbillige Härten verhindert hat und deshalb die vom Bundesrechnungshof aufgedeckten Fälle nicht wieder aufgegriffen werden sollten. Ohnehin dürften die Förderbescheide zu den aufgedeckten Fällen inzwischen rechtskräftig sein. Eine Überprüfung hätte einen erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand für die stark belasteten Bewilligungsbehörden zur Folge, ohne dass die gewährten Mittel von den geförderten landwirtschaftlichen Betrieben

zurückgefordert werden könnten.

Das BMEL strebt daher in diesem Punkt keine Rückforderung von Bundesmitteln gegenüber den Ländern Bayern und Niedersachsen an.

Abschließende Bewertung

Wir bleiben bei unserer Bewertung. Weil die Gewerblichkeitsgrenze entgegen den geltenden Förderungsbestimmungen angewendet wurde, wurden in den Ländern Bayern und Niedersachsen zu Unrecht Bundesmittel ausgezahlt. Wenn das BMEL nach Erlass einer Verwaltungsvereinbarung oder anderen rechtlichen Bestimmungen die Änderung bestehender Förderungsgrundsätze für notwendig erachtet, muss es die neuen Bestimmungen in einem formal ordnungsgemäßen Verfahren einbringen und bekanntgeben. Anderenfalls bestehen keine Rechtssicherheit und die Gefahr, dass gleiche Tatbestände uneinheitlich beschieden werden.

Wir erwarten, dass das BMEL dies bei künftigen Förderungsprogrammen beachtet. Über die künftige Ausgestaltung der Gewerblichkeitsgrenze bitten wir uns zu gegebener Zeit zu informieren.

3.6 Überkompensation

Rechtsgrundlagen und Sachverhalt

Die EU-Kommission bestimmte im Agrarrahmen 2014 – 2020 unter der Nummer 344, dass es bei der Berechnung der Schäden nicht zur Überkompensation von Beihilfeempfängern kommen dürfe. Nach Nummer 5.2 und 5.3 der Verwaltungsvereinbarung war der Schaden um zweckgebundene Hilfen Dritter zu kürzen. Bei der Berechnung des Schadens stellten die zuständigen Landesbehörden sicher, dass es nicht zu einer Überkompensation des Schadens des Empfängers kommt. Zu den zweckgebundene Hilfen Dritter zählten auch Leistungen aus anderen Landesprogrammen.

Der Freistaat Bayern legte ein ausschließlich mit Landesmitteln gefördertes „Bayerisches Hilfsprogramm Grundfutterzukauf Dürre 2018“ auf. Dessen Zahlungen zog es vom Schadensbetrag ab, sodass sich diese Beihilfe für den Bund ausgabenreduzierend auswirkte.

Wir werteten die in Bayern untersuchten Fälle daraufhin aus, ob die Zahlungen nach dem „Bayerischen Hilfsprogramm Grundfutterzukauf Dürre 2018“ ordnungsgemäß berücksichtigt wurden.

Von den 31 untersuchten Zahlfällen hatten acht zuvor Leistungen aus dem vorgenannten Hilfsprogramm für den Grundfutterzukauf erhalten.

Für die Berechnung verwendeten die Bewilligungsstellen einen Berechnungsvordruck. Er enthielt unter „I 17“ den Verweis auf die Summe nach „H 9“. Richtigerweise war die Summe nach „I 9“ zu berücksichtigen.

In drei Fällen bemerkte die Bewilligungsstelle den Fehler und setzte die Billigkeitsleistung in der zutreffenden Höhe fest. In fünf Fällen stellten wir eine nicht ordnungsgemäße Anrechnung fest.⁸ Diese bewirkte eine Überzahlung von 14 340 Euro.

Noch während der örtlichen Erhebungen erkannte das Land alle festgestellten Überzahlungen an. Es sagte zu,

- die Bewilligung teilweise aufzuheben, die überzahlten Beträge zurückzufordern und den Bundesanteil an die Bundeskasse abzuführen.
- auch die übrigen Fälle, die beide Programme beantragt haben, zu überprüfen.

Würdigung

Die fehlerhafte Bearbeitung verursachte einen Schaden für den Bund. Diesen hat das Land ggf. zuzüglich Zinsen zu erstatten.

Empfehlung

Wir haben das BMEL gebeten, sich vom Freistaat Bayern berichten zu lassen, in welcher Höhe bezogen auf alle Bewilligungen Überzahlungen entstanden sind und sicherzustellen, dass die dem Bund zustehenden Mittel zurückerstattet werden.

Stellungnahme des BMEL

Der Freistaat Bayern habe bereits eingeräumt, dass es im Rahmen der Dürrehilfe 2018 zu Überzahlungen (Überkompensation) in Verbindung mit

⁸ Betriebsnummern: 5751450057, 4721790403, 3761780181, 3761610107, 5751500089.

zusätzlichen landeseigenen Hilfsmaßnahmen gekommen sei. Das BMEL werde das Land auffordern, die Überzahlungen zu beziffern und die anteiligen Bundesmittel an den Bund zu erstatten.

Abschließende Bewertung

Die Erörterung ist abgeschlossen. Wir bitten, uns zu gegebener Zeit über die Höhe der zurückgeforderten und zurückgezahlten Bundesmittel zu informieren.

3.7 Mindestauszahlungsbetrag

Rechtsgrundlagen und Sachverhalt

Nach Nummer 6.1 und 9.1 der Verwaltungsvereinbarung konnten bis zu 50 % des errechneten Schadens durch eine Billigkeitsleistung ausgeglichen werden. Der Mindestauszahlungsbetrag je Empfänger betrug 2 500 Euro.

Das Land Niedersachsen hatte im Jahr 2018 in einem ersten Abschlag 40 % der möglichen Billigkeitsleistung (20 % des anerkannten Schadens) ausgezahlt. Eine zweite Abschlagszahlung sollte im Jahr 2019 folgen. Mit Blick auf hohe Fallzahlen und begrenzte Landesmittel entschied das ML im Laufe des Jahres 2019, dass die Billigkeitsleistung anstelle der Höchstförderung von 50 % auf 41,58 % des Schadens beschränkt wird.

Die Bewilligungsstelle hat in 22 Fällen Billigkeitsleistungen ausgezahlt, die jeweils unter dem Mindestauszahlungsbetrag von 2 500 Euro lagen. Die Gesamthöhe dieser Zahlungen betrug 49 667 Euro. Betroffen waren Fälle, die bei einem Schadenausgleich von 50 % die Bagatellgrenze nicht unterschritten hätten und in denen bereits ein erster Abschlag ausgezahlt war. Vor Gewährung der zweiten Abschlagszahlung bat die Bewilligungsstelle das ML um eine Regelung, wie mit diesen Fällen zu verfahren sei. Am 21. August 2019 entschied das ML, die zweite Abschlagszahlung werde auch gewährt, wenn der Auszahlungsbetrag 2 500 Euro nicht erreicht.⁹ Das ML erklärte sein Vorgehen damit, dass ansonsten eine Rückforderung der ersten Abschlagszahlung notwendig geworden wäre. Dies sei politisch nicht haltbar und hätte dem Ziel der Maßnahme widersprochen.

Nach Nummer 12.3 der Verwaltungsvereinbarung war dem BMEL zum 31. Dezember 2019 ein zusammengefasster Verwendungsbericht zu

⁹ Dienstbesprechung zwischen dem ML und der LWK am 21. August 2019.

übersenden. Das BMEL entwickelte hierfür ein Formblatt. Die Länder sollten unter anderem die Zahl der unterstützten Betriebe untergliedert nach den Förderhöhen

- bis 2 500 Euro (abgelehnte Anträge),
- 2 500 bis 5 000 Euro,
- 5 000 bis 7 500 Euro

melden.

In seiner Meldung vom 20. Dezember 2019 ordnete das ML die Bewilligungen unter 2 500 Euro der Gruppe 2 500 bis 5 000 Euro zu.

Würdigung

Das Land Niedersachsen hat gegen die Verwaltungsvereinbarung verstoßen. Darin war ein Mindestauszahlungsbetrag von 2 500 Euro festgelegt. Das Land Niedersachsen hat damit die Bundesmittel zweckwidrig verwendet. Es hat einerseits Landwirten mit einem vergleichsweise geringen Schaden einen Vorteil verschafft, da diese unzulässige Billigkeitsleistungen unter 2 500 Euro erhielten. Andererseits fehlten die dafür verwendeten Bundes- und Landesmittel von fast 50 000 Euro zum Ausgleich von größeren Schäden bei anderen Landwirten. Die Billigkeitsleistung hätte so womöglich nicht auf 41,58 % des errechneten Schadens abgesenkt werden müssen.

Gegenüber dem BMEL hat das Land Niedersachsen fehlerhafte Angaben im Verwendungsbericht gemacht. Das BMEL konnte deshalb nicht erkennen, dass das Land Niedersachsen Billigkeitsleistungen unter 2 500 Euro auszahlte.

Empfehlung

Hinsichtlich der zu Unrecht verwendeten Bundesmittel haben wir das BMEL gebeten, die Rückforderung zu betreiben.

Das BMEL sollte zudem das Land Niedersachsen auf die fehlerhaften Angaben im Verwendungsbericht hinweisen und um eine Korrektur bitten. Gleichzeitig sollte es mögliche Konsequenzen bei zukünftigen Mittelzuweisungen aufzeigen, sofern das Land Niedersachsen sich auch weiterhin nicht an geschlossene Vereinbarungen hält.

Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat anerkannt, dass das Land Niedersachsen entgegen der anderslautenden Regelung in der Verwaltungsvereinbarung in 22 Fällen Billigkeitsleistungen unterhalb des Mindestauszahlungsbetrages von 2 500 Euro je Empfänger geleistet hat. Es werde das Land auffordern, die Überzahlungen zu beziffern und die anteiligen Bundesmittel an den Bund zurückzuerstatten.

Abschließende Bewertung

Die Erörterung ist abgeschlossen. Wir bitten, uns zu gegebener Zeit über die Höhe der zurückgeforderten und zurückgezahlten Bundesmittel zu informieren.

3.8 Kosten der Antragstellung

Rechtsgrundlagen und Sachverhalt

Die Billigkeitsleistungen wurden zum Ausgleich für durch die Dürre unmittelbar verursachte Schäden gewährt (Nummer 5.1 der Verwaltungsvereinbarung). Der Schaden errechnete sich aus der Summe der Einkommensminderung in der Boden- und in der Tierproduktion sowie aus den sonstigen Kosten, die infolge der Dürre entstanden waren (z. B. Futterzukäufe).

Sachsen-Anhalt erarbeitete dazu ein Merkblatt für die Antragsteller/innen. Nach Nummer 5.12 des Merkblatts gehörten zu den sonstigen Kosten auch angemessene Aufwendungen (maximal 700 Euro), die im Zusammenhang mit der Beantragung der Dürrehilfen standen. Eine vergleichbare Regelung enthielt der Durchführungserlass vom 22. Oktober 2018 an die Bewilligungsstellen. Danach konnten in Anlehnung an die Regelungen des Agrarinvestitionsförderprogramms¹⁰ Bestätigungen vom Steuerberater oder Beratungsaufwendungen Dritter bis zu einem Nettobetrag von 700 Euro berücksichtigt werden.

Bei 12 der 46 geprüften Fälle (26 %) machten die Antragsteller Kosten von insgesamt 7 706 Euro (durchschnittlich 642 Euro) für Beratungsleistungen geltend, die in Zusammenhang mit der Erstellung der Antragsunterlagen standen. Die Bewilligungsstellen erkannten diese Kosten in allen Fällen als beihilfefähig an.

¹⁰ Das Agrarinvestitionsförderprogramm (AFP) ist eine Fördermaßnahme der Gemeinschaftsaufgabe für Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK).

Würdigung

Die Kosten für die Beratungsleistungen im Zusammenhang mit der Beantragung der Dürrebeihilfe waren nicht Teil der beihilfefähigen Ausgaben. Es hat sich nicht um Kosten gehandelt, die unmittelbar durch die Dürre entstanden sind. Die Leistungen haben vielmehr dazu gedient, den Antragsteller bei der Erstellung der Antragsunterlagen zu unterstützen. Sie waren nicht erstattungsfähige Ausgaben des Beihilfeempfängers. Dem Bund ist durch die Anerkennung dieser Ausgaben ein Schaden entstanden. Würde für alle 671 in Sachsen-Anhalt bewilligte Zahlungen (vgl. Tz. 1.5) die Quote von 26 % und ein Durchschnittsbetrag von 642 Euro zugrunde gelegt, beziffert sich ein Schaden von 112 000 Euro.

Empfehlung

Das BMEL sollte für alle Förderungen festlegen, dass Kosten, die im Zusammenhang mit der Antragstellung entstehen, nicht beihilfefähig sind.

Bezüglich der dem Land Sachsen-Anhalt zu Unrecht gewährten Bundesmittel haben wir gebeten, die Schadenssumme zu ermitteln und die Rückforderung zu betreiben.

Stellungnahme des BMEL

Das BMEL wird die Empfehlung umsetzen. Es hat zugesagt, das Land Sachsen-Anhalt aufzufordern, die Überzahlungen zu beziffern und die anteiligen Bundesmittel an den Bund zurückzuerstatten.

Abschließende Bewertung

Die Erörterung ist abgeschlossen. Wir bitten, uns zu gegebener Zeit über die Höhe der zurückgeforderten und zurückgezahlten Bundesmittel zu informieren.

3.9 Trennungsgebot

Rechtsgrundlagen und Sachverhalt

Im Land Niedersachsen war die LWK zuständig für Fördermaßnahmen zum Ausgleich von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse in der Landwirtschaft eingetreten sind.

Die LWK ist gemäß §§ 1 und 2 des Gesetzes über die Landwirtschaftskammer Niedersachsen (LWKG) eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Sie nimmt

Selbstverwaltungsangelegenheiten für ihre Mitglieder sowie Auftragsangelegenheiten wahr. Dazu zählen,

- die landwirtschaftlichen Betriebe über die für sie geltenden öffentlich-rechtlichen Vorschriften, zum Beispiel mit geeigneten Leitlinien, zu unterrichten, und
- die Wirtschaftsberatung unter besonderer Berücksichtigung der guten fachlichen Praxis durchzuführen und zur Verbesserung der Betriebsergebnisse beizutragen.

Gemäß § 2 Absatz 6 LWKG kann die Landesregierung der LWK durch Verordnung staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung (Auftragsangelegenheiten) übertragen, die u. a. dazu dienen, die Landwirtschaft zu fördern.

Nach § 23 a LWKG hat die LWK organisatorisch und personell sicherzustellen, dass die Auftragsangelegenheiten getrennt von ihren Selbstverwaltungsangelegenheiten wahrgenommen werden.

Das ML bestimmte die Aufgaben der LWK bei der Durchführung der Dürrehilfe 2018 im Durchführungserlass vom 1. November 2018 näher. Dazu zählten die Antragsprüfung, Bewilligung, Auszahlung, Abrechnung der finanziellen Leistung sowie die ggf. erforderliche Aufhebung des Bewilligungsbescheids, die Rückforderung und die Berichterstattung durch den Geschäftsbereich Förderung. Sollte das dort vorhandene Personal dazu nicht ausreichend sein, hatte die LWK in eigener Verantwortung sicherzustellen, dass für die Aufgabe unter Einhaltung des Trennungsgebotes nach § 23 a LWKG weitere Mitarbeiter/innen der LWK herangezogen werden.¹¹

Für die Antragsbearbeitung bei der Dürrebeihilfe setzte die LWK neben dem Personal des Geschäftsbereichs „Förderung“ auch ihre in den Bezirksstellen der LWK tätigen Wirtschaftsberater/innen ein. Sie nahmen dort vielfältige Beratungs- und Dienstleistungsaufgaben wahr und waren „Ansprechpartner in allen Fragen der Landwirtschaft für landwirtschaftliche Betriebsleiter, deren Familien und Arbeitnehmer, öffentliche Institutionen und alle weiteren Akteure

¹¹ Gemäß § 23 a des Gesetzes über die Landwirtschaftskammer Niedersachsen (LWKG) hat die LWK organisatorisch und personell sicherzustellen, dass die Auftragsangelegenheiten getrennt von ihren Selbstverwaltungsangelegenheiten wahrgenommen werden. Nach § 2 Absatz 2 Nummer 4 LWKG nimmt die LWK als Selbstverwaltungsaufgabe insbesondere die Wirtschaftsberatung wahr.

im ländlichen Raum".¹² So boten sie z. B. Unternehmensanalysen an, berieten den landwirtschaftlichen Betrieb bei Investitionsvorhaben (von der Planungsphase bis hin zur Vorbereitung und Begleitung bei Bankgesprächen) und unterstützten bei der Erstellung der Antragsunterlagen für verschiedene Fördermaßnahmen (z. B. Agrarinvestitionsförderung).

Aufgabe der Wirtschaftsberater/innen bei der Dürrebeihilfe war die Erstkontrolle der gestellten Anträge. Das ML rechtfertigte ihren Einsatz mit der hohen Anzahl der gestellten Anträge und der kurzen Zeitspanne für die Bearbeitung. Die Wirtschaftsberater/innen würden zudem über die notwendigen betrieblichen und betriebswirtschaftlichen Kenntnisse verfügen. Es sei darauf geachtet worden, dass Zweitkontrolle und Bewilligung durch den Geschäftsbereich „Förderung“, somit organisatorisch und personell getrennt, durchgeführt wurden.

Bei der Prüfung der Dürrebeihilfe in Niedersachsen stellten wir fest, dass die Wirtschaftsberater/innen in einigen Fällen für die landwirtschaftlichen Betriebe die Antragsunterlagen erstellten bzw. sie bei der Antragstellung unterstützten. Ob eine personelle Trennung zwischen dieser Dienstleistung und der Erstkontrolle der Anträge stattfand, konnte uns die LWK nicht bestätigen.

Würdigung

Mit der Einbeziehung der Wirtschaftsberater/innen in die Antragsbearbeitung zur Dürrebeihilfe hat die LWK das Trennungsgebot nach § 23 a LWKG nicht eingehalten. Dieser Grundsatz sollte gerade sicherstellen, dass die LWK die Auftragsangelegenheiten personell und organisatorisch von ihren Selbstverwaltungsangelegenheiten trennt.

Die Wirtschaftsberater/innen in den Bezirksstellen sind zuständig für die Selbstverwaltungsangelegenheiten der LWK. Sie nehmen vielfältige Beratungs- und Dienstleistungsaufgaben für die landwirtschaftlichen Betriebe wahr. Diese führen von der Analyse des Unternehmens über die Liquiditäts- und Finanzplanung bis hin zur Erstellung von Antragsunterlagen für Fördermaßnahmen. Die dabei erworbenen betrieblichen und betriebswirtschaftlichen Kenntnisse waren hilfreich bei der Bearbeitung der Dürrebeihilfe. Gleichzeitig erwecken sie jedoch den Eindruck, dass eine Nähe zu den Betrieben entstanden ist, die dem Gedanken des Trennungsgebots zuwiderlaufen könnte. Erschwerend kommt

¹² Homepage der LWK.

hinzu, dass die Wirtschaftsberater/innen die Anträge auf Dürrebeihilfe sowohl prüften als auch Antragsunterlagen für die Betriebe erstellten. Eine personelle und gar räumliche Trennung haben wir in diesen Fällen nicht feststellen können.

Für unsere Beurteilung war es unerheblich, dass die Wirtschaftsberater/innen nur für die Erstkontrolle der Anträge vorgesehen waren. Auch dieser Vorgang ist Teil des Bewilligungsprozesses und unterliegt damit dem Trennungsgebot.

Empfehlung

Wir haben das BMEL aufgefordert, das Land Niedersachsen über unsere Feststellung zu informieren. Es sollte darauf hinwirken, dass Länder die LWK als Bewilligungsstelle für Förderungen, bei denen Bundesmittel eingesetzt werden, nur noch beauftragen, wenn diese das personelle und organisatorische Trennungsgebot beachten.

Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat zugesagt, es werde neben dem Land Niedersachsen auch die anderen Länder, in denen Landwirtschaftskammern existieren, die neben hoheitlichen Aufgaben zusätzlich Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen, auf die Einhaltung des Trennungsgebots im Falle künftiger Hilfsmaßnahmen hinweisen.

Abschließende Bewertung

Die Erörterung ist abgeschlossen.

3.10 Abschließende Prüfung

Rechtsgrundlagen und Sachverhalt

Nummer 9.3 der Verwaltungsvereinbarung bestimmte, dass die Länder nach pflichtgemäßem Ermessen vorläufige Zahlungen unter Verzicht auf die abschließende Prüfung des Kriteriums der Existenzgefährdung gemäß Ziffer 4.2 gewähren konnten.

Von den in die Erhebungen einbezogenen drei Ländern gewährten Sachsen-Anhalt und Niedersachsen vorläufige Zahlungen.

In Sachsen-Anhalt wies der „vorläufige Bescheid über die Gewährung einer Billigkeitsleistung“ darauf hin: *„Eine inhaltliche und abschließende Prüfung der*

eingereichten Unterlagen kann aufgrund der Kurzfristigkeit nicht vorgenommen werden. Erst mit dem abschließenden Leistungsbescheid 2019 erfolgt eine endgültige Prüfung Ihrer Antragsunterlagen."

In Niedersachsen regelte der „vorläufige Bewilligungsbescheid“: *„Die endgültige Höhe der Billigkeitsleistung wird auf der Grundlage des Buchführungsabschlusses 2018/2019 festgesetzt.“*

Der vorbenannte Buchführungsabschluss ist bundeseinheitlich organisiert. Er firmiert unter der Bezeichnung „BMEL-Jahresabschluss“ und dient dem Zweck der jährlichen Darstellung der wirtschaftlichen Lage des landwirtschaftlichen Betriebes. Er bildet die Basis für den handelsrechtlichen Jahresabschluss. Betriebe, die nicht zur Aufstellung einer Handelsbilanz verpflichtet sind (Nichtkaufleute), legen den steuerlichen Jahresabschluss zu Grunde.¹³

Der BMEL-Jahresabschluss 2018/2019 weist den tatsächlichen Schaden aus, der durch die Dürre 2018 entstanden ist. Die Höhe des Schadens ist für folgende vier Anspruchsvoraussetzungen maßgeblich:

1. Die Billigkeitsleistung beträgt bis zu 50 % des Schadens.
2. Der Cash-Flow III muss kleiner als der Schaden sein.
3. Der Schaden muss größer als 30 % der durchschnittlichen Jahresproduktion des betreffenden landwirtschaftlichen Unternehmens sein.
4. Kurzfristig, verfügbares Privatvermögen wird berücksichtigt, wenn es 50 % des Schadens übersteigt.

Wir prüften, wie die Länder Sachsen-Anhalt und Niedersachsen die abschließende Prüfung der Antragskriterien durchführten.

In Sachsen-Anhalt haben die Bewilligungsstellen im Jahr 2019 alle Abschlagszahlungen überprüft. Daraufhin forderten die Bewilligungsstellen zum Stand 19. Februar 2020 insgesamt 675 547 Euro zurück. Das entsprach 1,2 % der Auszahlung von 55,4 Mio. Euro. In ihre Überprüfung nicht einbezogen war der in den Buchführungsabschlüssen ausgewiesene Schaden. Dieser soll im Rahmen der Vor-Ort-Kontrollen und damit bei 5 % der bewilligten Anträge geprüft werden. Vorgesehen ist, dass die Buchführungsunterlagen um eine

¹³ Dabei handelt es sich um kleine landwirtschaftliche Betriebe unter 20 ha. Diese brauchen gemäß § 13a Einkommensteuergesetz keine individuelle Gewinnermittlung durchzuführen. Diese wird nach Pauschalen ermittelt.

Erfassungstabelle ergänzt werden, die der Antragsteller auszufüllen hat. Anhand dieser Erfassungstabelle werden der Schaden und der Auszahlungsbetrag neu berechnet.

In Niedersachsen verwendete die Bewilligungsstelle den in den Buchführungsabschlüssen ausgewiesenen Schaden, um zu prüfen, ob (weiterhin)

1. der Cash-Flow III kleiner als der Schaden ist und
2. die Auslöseschwelle von mehr als 30 % Ertragseinbuße gegeben ist.

War dies der Fall, stellte es dieses Ergebnis in einem Ankreuzvordruck fest.

Den tatsächlichen Schaden verglich es nicht mit dem der Abschlagszahlung zugrunde gelegtem Schaden. Ebenso verfuhr es bei der Berücksichtigung von Privatvermögen. Entsprechend forderte es in Fällen, in denen der BMEL-Jahresabschluss einen geringeren Schaden auswies, zu viel gezahlte Mittel nicht zurück.

Bei den Erhebungen in Niedersachsen haben wir diesen Vergleich stichprobenartig für zehn Bewilligungen vornehmen lassen. Danach errechnete sich in vier Fällen ein zu hoher Schaden von insgesamt 49 687 Euro (6 %) und – unter Berücksichtigung der in Niedersachsen festgelegten Beihilfeintensität von 41,576 % – ein Rückforderungsbetrag von insgesamt 20 658 Euro.

Das Ergebnis unserer Auswertung des Schadenvergleichs und der Rechtsfolge ist folgend in Tabelle 5 dargestellt.

Tabelle 5

Schadenvergleich und Rechtsfolge

Aktenzeichen	Vorläufiger Schaden in Euro	Tatsächlicher Schaden in Euro	Differenz in Euro	Rückforderungsbetrag in Euro
1580060074	146 356	137 369	8 987	3 736
2510263018	202 203	172 216	29 987	12 468
2540220206	267 583	257 490	10 093	4 196
1520250024	209 738	209 118	620	258
Summe	825 880	776 193	49 687	20 658

Quelle: Auswertung des Bundesrechnungshofes.

Einen Aufhebungs- und Erstattungsbescheid hat die Bewilligungsstelle bislang nicht erlassen. Hierfür fehlte zum Zeitpunkt unserer Erhebungen im

Februar 2020 ein landeseinheitlicher Vordruck. Um dessen Bereitstellung bat die LWK das ML erstmals am 20. September 2019.

Wegen fehlender Vordrucke unterblieben auch weitere Rückforderungen. So stellte die LWK am 15. Februar 2019 eine Überzahlung fest (Az.: 276034560150583), die bis zum Zeitpunkt unserer Erhebung im Januar 2020 nicht zu einem Aufhebungs- und Erstattungsbescheid führte.

Würdigung

Die Länder Sachsen-Anhalt und Niedersachsen haben dem Bedürfnis nach einer schnellen Leistungsgewährung entsprochen und Billigkeitsleistungen unter dem Vorbehalt einer endgültigen Entscheidung gewährt. Der (endgültige) Bescheid ersetzt den vorläufigen Verwaltungsakt, ohne dass es einer Aufhebung nach §§ 48 oder 49 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfg) bedarf.¹⁴

Maßgebliches Kriterium für die endgültige Entscheidung ist die tatsächliche Schadenhöhe. Diese wird im Buchabschluss – ggf. ergänzt um eine Erfassungstabelle – ausgewiesen.

Wenn die Verwaltung die ihr bekannte Schadenhöhe nicht oder nur teilweise bei der abschließenden Prüfung berücksichtigt, besteht die Gefahr, dass zu Unrecht gewährte Leistungen nicht vollständig zurückgefordert werden. Eine solche Verfahrensweise ist mit den haushaltsrechtlichen Bestimmungen unvereinbar. Nach VV Nummer 3.1 zu § 34 BHO sind die dem Bund zustehenden Einnahmen bei Fälligkeit zu erheben. Das Absehen von einer Rückforderung kommt nur in Ausnahmekonstellationen (z. B. innerhalb einer Bagatellgrenze) in Betracht.

Unsere Stichprobe hat bei 40 % der Fälle einen Rückforderungsanspruch von durchschnittlich 6 % ergeben. Dies entspricht 2,4 % der Bewilligungssumme. Das Land Niedersachsen hat 54 297 385 Euro Billigkeitsleistungen. Statistisch wurden davon 1,3 Mio. Euro zu Unrecht gewährt. Bezogen auf das Land Sachsen-Anhalt ist davon auszugehen, dass die Rückforderungsquote höher als 1,2 % wäre, wenn es den tatsächlichen Schaden umfänglich berücksichtigt hätte.

¹⁴ Das VwVfg wenden die Länder Niedersachsen und Sachsen-Anhalt gemäß § 1 Absatz 1 Niedersächsisches Verwaltungsverfahrensgesetz bzw. § 1 Absatz 1 Verwaltungsverfahrensgesetz Sachsen-Anhalt an.

Empfehlung

Wir haben das BMEL aufgefordert sicherzustellen, dass in Fällen einer vorläufigen Zahlung eine endgültige Entscheidung auf der Grundlage des ermittelten tatsächlichen Schadens getroffen wird.

Dazu sollte es die Länder, die vorläufige Bewilligungsbescheide erlassen haben, ermitteln und auffordern, die insoweit zu Unrecht gewährten Zahlungen zurückzufordern.

Über die Höhe der aufgrund der endgültigen Entscheidung zurückgeforderten Mittel sollte sich das BMEL berichten lassen. Zudem sollte es überprüfen, dass die von Billigkeitsempfängern zurückgezahlten Beträge vom Land anteilig an den Bund abgeführt werden.

Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes als gravierende Sachverhalte anerkannt. Es werde neben den genannten auch die übrigen Länder auffordern, ihre vorläufigen Schadensberechnungen im Einzelfall unter Zugrundelegung der vorgesehenen Anspruchsvoraussetzungen zu überprüfen und dem BMEL nach Abschluss der Prüfung die zu Unrecht gewährten Zahlungen anteilig zu erstatten.

Das BMEL hat darauf verwiesen, dass es der Empfehlung des Bundesrechnungshofes zu Tz. 3.1 folgen werde und künftig die Schadensberechnung anhand von regionalen Referenzwerten vorschreiben werde. Bei dieser Vorgehensweise bedürfte es keiner nachträglichen Überprüfung der individuellen Schadenshöhe und damit auch keiner nachträglichen Überprüfung der vorläufigen Zahlungen.

Abschließende Bewertung

Die Erörterung ist abgeschlossen. Wir bitten, uns zu gegebener Zeit über die Höhe der zurückgeforderten und zurückgezahlten Bundesmittel zu informieren.

4 Erfolgskontrolle

Rechtsgrundlagen und Sachverhalt

Nach dem haushaltsrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebot ist bei allen finanzwirksamen Maßnahmen des Bundes festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden. Entsprechend sind nach dem Abschluss von Maßnahmen Erfolgskontrollen durchzuführen. Sie dienen dazu – ausgehend von der Planung – festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden (Effektivität), ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war und welche beabsichtigten und nicht beabsichtigten Wirkungen sie hatte (Wirksamkeit). Zudem, ob die Maßnahme wirtschaftlich war (Wirtschaftlichkeit).¹⁵ Bei Fördermaßnahmen müssen der Erfolg und die Wirtschaftlichkeit anhand hinreichend und vorab bestimmter und überprüfbarer Ziele und Kennzahlen im Nachhinein feststellbar sein.

Die Verwaltungsvereinbarung verfolgte das Ziel, die durch die Dürre 2018 verursachten Schäden in der Landwirtschaft zu bewältigen (Nummer 2 Verwaltungsvereinbarung). Nach Nummer 4.1 und 4.2 der Verwaltungsvereinbarung sollte die Weiterbewirtschaftung bis zum nächsten Wirtschaftsjahr gewährleistet werden.

Entsprechend Nummer 12.3 der Verwaltungsvereinbarung hatten die Länder dem BMEL zum 31. Dezember 2019 einen zusammengefassten Verwendungsbericht zur Inanspruchnahme des Hilfsprogramms zu übersenden. Darin waren die

- Anzahl und Art (Rechtsform und Größe) der geförderten Betriebe,
- durchschnittlichen Förderhöhen (Größenklasse),
- Höhe der bewilligten (zugewiesenen) und tatsächlich in Anspruch genommenen (verausgabten) Bundesmittel und der Landesmittel sowie
- Einnahmen aus Rückforderungen und darauf erhobene Zinsen

auszuweisen.

Die Verwaltungsvereinbarung bestimmte keine Indikatoren, mit denen sich der Erfolg der Hilfsmaßnahme messen ließe. Ebenso enthielten die Hilfsprogramme

¹⁵ Nummer 2.2 der Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 7 BHO.

der drei in die Erhebungen einbezogenen Länder keine Vorgaben für eine Erfolgskontrolle.

Würdigung

Es ist für die gesetzlich erforderliche Erfolgskontrolle unabdingbar, Ziele hinreichend zu definieren und Indikatoren zu bilden. Das BMEL muss Rechenschaft ablegen können, dass die Förderung notwendig und wirtschaftlich war. Zudem muss es in der Lage sein, Fehlentwicklungen rechtzeitig zu erkennen und Folgerungen für künftige Förderentscheidungen zu ziehen.

Wir haben nicht verkannt, dass es bei Maßnahmen im Zuständigkeitsbereich der Länder problematisch sein kann, die zu erreichenden Ziele angemessen zu bestimmen. Dies entbindet das BMEL jedoch nicht von seiner Verpflichtung, in der Verwaltungsvereinbarung prüfbare Ziele, die der Bund mit seiner finanziellen Beteiligung verfolgt, festzulegen. Zudem trägt das BMEL gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber auch dann die Verantwortung für den wirtschaftlichen Einsatz der Bundesmittel, wenn es sich mit Bundesmitteln an Hilfsprogrammen der Länder beteiligt.

Das BMEL hat nicht sichergestellt, dass die Hilfsprogramme eine Zielgröße mit Bezug zur Weiterbewirtschaftung festlegen. Entsprechend kann das BMEL den Erfolg des Programms nicht nachweisen. Unklar ist, wie sich die Betriebe nach der Hilfe entwickelt und ob die Hilfsprogramme der Länder zur Beseitigung einer Existenzgefährdung und damit zur Fortsetzung der Betriebstätigkeit beigetragen haben. Insbesondere, wie hoch der Anteil kurzfristiger Betriebsaufgaben und Insolvenzen an allen geförderten Unternehmen war.

Ohne eine solche Bestimmung ist nicht feststellbar, ob das Programm das Förderziel erreicht hat und erfolgreich war.

Die vom BMEL zum 31. Dezember 2019 abgefragten Zahlen betreffen die formelle Inanspruchnahme von Billigkeitsleistungen und den Mittelabfluss. Die Wirkung der eingesetzten Mittel lässt sich dadurch nicht feststellen.

Empfehlung

Wir haben empfohlen, in künftigen Verwaltungsvereinbarungen nach Naturkatastrophen oder gleichzusetzenden widrigen Witterungsverhältnissen von nationalem Ausmaß

- messbare Ziele hinreichend zu definieren und Kriterien für eine/n Erfolgskontrolle/Erfüllungsgrad zu bestimmen und
- die für eine Bewertung der Zielerreichung erforderlichen Daten mit den Ländern abzustimmen, festzulegen und über ein geeignetes Berichtswesen bei ihnen abzufragen.

Des Weiteren könnten vollständig oder im Wege aussagekräftiger Stichproben die Betriebsergebnisse durch Vorlage der Buchführungsergebnisse der Folgejahre abgefragt und ausgewertet werden.

Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes für grundsätzlich erwägenswert erachtet. Um einschätzen zu können, ob diese mit vertretbarem Aufwand umgesetzt werden könne, seien weitergehende Prüfungen erforderlich. Das BMEL hat den Bundesrechnungshof gebeten mitzuteilen, ob und inwieweit dort Kenntnis darüber besteht, zu welchen Ad-hoc-Maßnahmen, die von anderen Bundesministerien oder Bundesbehörden durchgeführt wurden und werden, zusätzliche Erfolgskontrollen durchzuführen sind und welche Erfahrungen dem Bundesrechnungshof dazu vorliegen.

Abschließende Bewertung

Die gesetzliche Verpflichtung zur Durchführung von Erfolgskontrollen ergibt sich aus § 7 Absatz 2 BHO, wonach für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorzunehmen sind. In dieser Bestimmung kommt zum Ausdruck, dass jegliches Verwaltungshandeln sich am Grundsatz der Wirtschaftlichkeit auszurichten hat und jeweils die bestmögliche Nutzung von Ressourcen anzustreben ist (vgl. VV Nummer 1 zu § 7 BHO).

Im Zusammenhang mit Erfolgskontrollen bei Förderprogrammen und der Steuerung von Projekten auf der Grundlage der Ergebnisse von begleitenden Erfolgskontrollen haben wir in den letzten Jahren wiederholt festgestellt, dass diese nicht im gebotenen Umfang durchgeführt werden. Nachfolgende Auszüge aus unseren Bemerkungen verdeutlichen dies:

Bemerkungen 2015, Nr. 12

Nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben sind Ziel und Zweck jeder Förderung vor Beginn einer Fördermaßnahme festzulegen. Der Erfolg ist grundsätzlich

begleitend und abschließend zu kontrollieren. Fehlen begleitende Erfolgskontrollen, unterbleiben häufig nötige Korrekturen im Projektverlauf. Abschließende Erfolgskontrollen wiederum sollen die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der Förderung überprüfen und Erfahrungswerte für künftige Planungen liefern. Begleitende und abschließende Erfolgskontrollen sind damit Voraussetzungen für eine ziel- und ergebnisorientierte Steuerung von Fördermaßnahmen.

Bemerkungen 2019, Ergänzungsband, Nr. 7

Mit Erfolgskontrollen müssen die Bundesministerien untersuchen, ob Förderprogramme wirksam und wirtschaftlich sind. Dazu müssen messbare Ziele mit Indikatoren für den gewünschten Erfolg definiert sein. Fehlen diese Festlegungen, sind spätere Erfolgskontrollen deutlich erschwert oder sogar unmöglich. Das BMWi hatte vor über fünf Jahren dem Parlament zugesagt, künftig wirksame Erfolgskontrollen sicherzustellen. Bei einer erneuten Prüfung durch den Bundesrechnungshof stellte sich heraus, dass in den Förderprogrammen des BMWi überwiegend keine überprüfbaren Ziele, Indikatoren, Ausgangs- und Zielwerte definiert waren. ... Das BMWi muss aber den Erfolg seiner Förderprogramme kennen und gegenüber dem Parlament belegen können.

Zur Angemessenheit der Erfolgskontrolle verweisen wir auf § 7 BHO. Danach sollen der mit der Erfolgskontrolle verbundene Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zu deren Nutzen und der finanziellen Bedeutung der Maßnahme stehen. Es gilt daher, schon bei der Konzeptionierung der jeweiligen Erfolgskontrolle zu ermitteln, in welchem Umfang Datenerhebungen und -analysen angemessen sind (VV Nummer 2.1 zu § 7 BHO).

Bei Förderprogrammen bedarf es stets der Durchführung einer umfassenden Erfolgskontrolle. Ob es sich dabei um eine Ad-Hoc-Maßnahme handelt, ist unerheblich. Es ist zu erwarten, dass auch künftig Entschädigungsleistungen nach Naturkatastrophen oder widrigen Witterungsverhältnissen gewährt werden. Für deren Ausgestaltung sind die Erkenntnisse aus vorherigen Erfolgskontrollen von Bedeutung.

Wir bitten, uns zu gegebener Zeit über die Durchführung und das Ergebnis der Erfolgskontrolle zu informieren.

5 Abschließende Würdigung

Das BMEL stellte im Jahr 2018 für die Dürrehilfe 170 Mio. Euro bereit. Nach der Mittelbereitstellung war das Interesse des BMEL gering, Regelungen so eindeutig zu fassen, dass Spielräume der Länder begrenzt waren und über gleiche Sachverhalte bundesweit gleich entschieden wird. Es hätte die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung dieser Mittel durch die Länder besser sicherstellen können, wenn es bestimmt hätte,

- wie Privatvermögen offenzulegen und welche Anteile unberücksichtigt bleiben, weil sie nicht kurzfristig, zumutbar verwertet werden können,
- wann Gewerbeeinnahmen aus nicht landwirtschaftlicher Tätigkeit zu berücksichtigen sind und
- dass Ausgaben im Rahmen der Antragstellung nicht förderfähig sind.

Der Länder haben mehrfach von der Verwaltungsvereinbarung abweichende Bestimmungen getroffen oder bestehende Bestimmungen missachtet. Dies führte dazu, dass Länder ihre Ausgaben unrechtmäßig mit Bundesmitteln kofinanzierten. Die Verwaltungsvereinbarung regelte diesen Sachverhalt nicht. Das schwächt die Position des Bundes, zu Unrecht erhaltene Bundesmittel von einem Land zurückzufordern.

Das BMEL will die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes grundsätzlich umsetzen. Zur Prosperitätsprüfung, Gewerblichkeitsgrenze und Berücksichtigung von Vermögen besteht noch Abstimmungsbedarf mit den Ländern. Die Umsetzung dieser Empfehlungen wird außerhalb dieses Prüfungsverfahrens verfolgt.

Das BMEL sollte die aufgezeigten Schwachpunkte mit Blick auf die Ausgestaltung künftiger Nationaler Rahmenregelungen sowie Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarungen nach Naturkatastrophen oder widrigen Witterungsverhältnissen zeitnah abstellen.