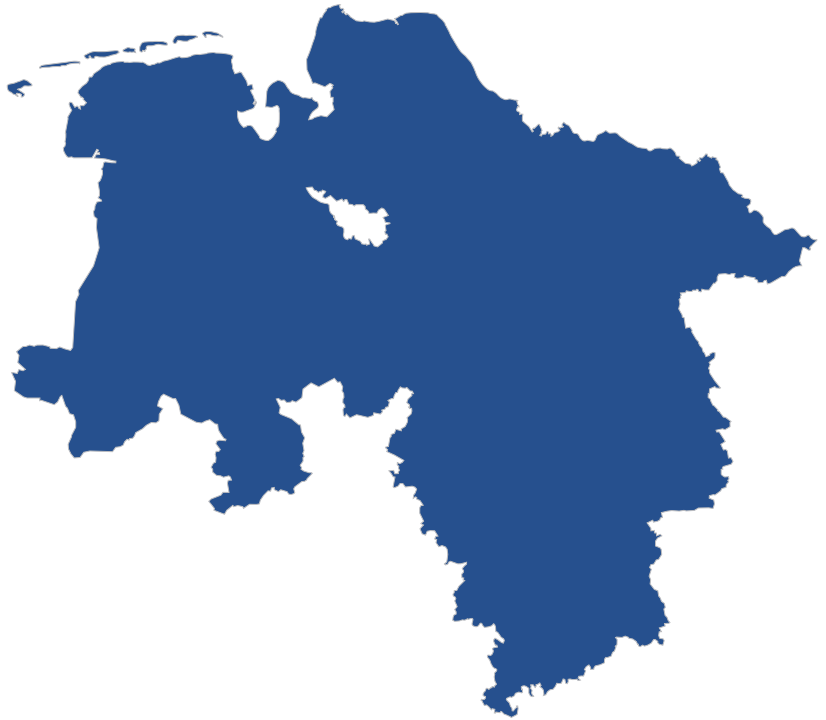


**Jahresbericht 2019
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs**



**Bemerkungen und Denkschrift zur
Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen
für das Haushaltsjahr 2017**



Niedersachsen

25 Förderung des Absatzes landwirtschaftlicher Erzeugnisse ohne Erfolgskontrolle

Seit dem Jahr 1999 verausgabte das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz rd. 2,9 Mio. €, um den Absatz landwirtschaftlicher Erzeugnisse zu fördern. Eine Erfolgskontrolle im Sinne der LHO steht noch aus.

Die Zuwendungen widersprachen zudem teilweise der Förderrichtlinie.

Ausgangssituation

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz fördert seit dem Jahr 1999 den Absatz landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Im Jahr 2004 erließ es hierzu die erste „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung des Absatzes landwirtschaftlicher Erzeugnisse und Qualitätsprodukte“.²³¹ Im Prüfungszeitraum 2016 galt die Richtlinie aus dem Jahr 2015.²³²

Fragwürdige Zuwendungspraxis

Bei seinen Förderungen setzte sich das Ministerium über den Wortlaut der Richtlinie hinweg und schuf Interpretationsspielräume:

- Ein Zuwendungsempfänger führte seit dem Jahr 2002 turnusgemäß zweijährig eine Veranstaltung durch. Das Ministerium förderte diese Veranstaltung kontinuierlich, im Jahr 2016 – zum achten Mal in Folge – als „begründeten Einzelfall“ mit rd. 44.200 €. Anderenfalls hätte dem Zuwendungsempfänger für einen Zeitraum von zwei Jahren nur ein Zuschuss bis zur Höhe von 50 % der beihilfefähigen Auf-

²³¹ Runderlass des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 22.04.2004 (Nds. MBl. S. 396).

²³² Runderlass des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 19.02.2015 (Nds. MBl. S. 277).

wendungen bis zu 40.000 € zugestanden. Der Zuwendungsempfänger selbst hatte in seinem Antrag keine Begründung dafür abgegeben, warum seine Veranstaltung einen begründeten Einzelfall darstellen sollte. Das Ministerium räumte dem LRH gegenüber ein, dass kein Einzelfall im wörtlichen Sinne vorliege. Die Förderung sei aus seiner Sicht aber gerechtfertigt, weil es sich innerhalb des jeweiligen Jahres um ein herausgehobenes Projekt mit landesweiter Strahlkraft gehandelt habe.

- Ein anderer Zuwendungsempfänger beauftragte eine Serviceagentur mit der Planung und Durchführung einer weiteren Veranstaltung. Die Serviceagentur gehörte der Mitarbeiterin, die beim Zuwendungsempfänger für die Durchführung der Veranstaltung zuständig war. Nach der Richtlinie war die Förderung von „Personal- und Sachausgaben“ des Zuwendungsempfängers explizit ausgeschlossen. Durch die Anerkennung von Ausgaben für diese Tätigkeiten durch die Serviceagentur umgingen der Zuwendungsempfänger und das Ministerium die Regelungen der Richtlinie. Nach Auffassung des Ministeriums lagen keine Personalausgaben vor, weil die Mitarbeiterin beim Zuwendungsempfänger nicht angestellt, sondern im Rahmen eines mündlichen Werkvertrags für ihn tätig geworden sei. Ausgaben für einen Werkvertrag stellen jedoch Sachausgaben dar und sind daher ebenfalls nicht förderfähig.
- Ein weiterer Zuwendungsempfänger, ein eingetragener Verein, rechnete für seine Veranstaltung rd. 7.100 € Personalkosten ab. Die Rechnung über die Personalkosten hatte ihm eine Firma erstellt, deren Vertreter gleichzeitig der Vertreter des Zuwendungsempfängers war. Der Zuwendungsempfänger und die beauftragte Firma hatten dieselbe Anschrift, dieselbe Telefonnummer und dieselbe Internetadresse. Gleichwohl erkannte das Ministerium auch diese Ausgaben an, weil formal zwei unterschiedliche Rechtssubjekte vorlägen. Nach Ansicht des LRH wurden auch in diesem Fall die Regelungen der Richtlinie zu Personal- und Sachausgaben umgangen.

Die Auslegung der Richtlinie durch das Ministerium entspricht nicht den gängigen Regeln der Rechtsanwendung. Weder der Wortlaut, noch die Systematik oder der Sinn und Zweck sprechen für diese Art der Umsetzung durch das Ministerium.

- Zudem förderte das Ministerium im Jahr 2016 beispielsweise den Auf- und Ausbau regionaler Vermarktungsstrukturen für landwirtschaftliche Erzeugnisse und Lebensmittel, ohne die Projekte hinreichend voneinander abzugrenzen. Insgesamt setzte es rd. 535.000 € für vier Projekte ein. Es wies die Zuwendungsempfänger im jeweiligen Bewilligungsbescheid darauf hin, dass sie sich untereinander abstimmen sollten. Deren Wirkungsbereiche überschneiden sich nicht nur örtlich, sondern auch inhaltlich:



Abbildung 11: Wirkungsbereiche der Projekte

Projektziel der Zuwendungsempfänger mit dem grünen und schwarzen Kreis war es jeweils, den Absatz an Regionalprodukten zu erhöhen. Beim grünen Kreis ging es um den Aufbau einer regionalen Erzeugergemeinschaft zum Zweck der gemeinsamen Vermarktung und beim schwarzen um den einer regionalen Vermarktungsinitiative. Der Zuwendungsempfänger mit den roten Kreisen sollte den

Auf- und Ausbau der Direktvermarktung regionaler Produkte betreiben. Zu den Hauptzielgruppen dieser drei Zuwendungsempfänger gehörten jeweils Unternehmen, beispielsweise Direktvermarkter. Der Zuwendungsempfänger mit dem blauen Kreis sollte ebenfalls regionale Vermarktungsstrukturen aufbauen, um den Absatz an Regionalprodukten zu erhöhen; Hauptzielgruppe waren insoweit jedoch Regionalinitiativen.

Der LRH empfiehlt, die Projekte konkret voneinander abzugrenzen. Deren Ausgestaltung darf nicht über einen Hinweis im Bescheid den Zuwendungsempfängern überlassen werden.

Fehlende Erfolgskontrolle bei den einzelnen Projekten

Das Ministerium setzte sich aus Sicht des LRH nicht kritisch damit auseinander, ob der mit den Förderungen jeweils angestrebte Erfolg erreicht wurde. Es definierte bei den einzelnen Projekten weder den Ist-Zustand noch den angestrebten Soll-Zustand. In seinen Vermerken zur Prüfung des Verwendungsnachweises beschränkte es sich auf allgemeine, formelhafte Aussagen, wie dass die Maßnahme entsprechend dem Finanzierungsplan durchgeführt bzw. der Verwendungszweck erreicht worden sei.

Dem LRH gegenüber erklärte das Ministerium, die Effekte der Förderung nicht eindeutig herausarbeiten zu können, zumal auch andere Faktoren die wirtschaftliche Situation der Betriebe beeinflussen. Es ist der Ansicht, eine qualitative Einschätzung der Wirkung der Fördermaßnahmen auf der Grundlage von Sachberichten, Gesprächen mit Projektträgern, der Teilnahme an Veranstaltungen im Rahmen geförderter Projekte, von Presseberichten, aber auch von gezielt durchgeführten Studien vornehmen zu können. Wenn ein Erfolg nicht erkennbar wäre, würden dieselben Zuwendungsempfänger nicht wiederholt Projekte durchführen. Entsprechend gezielt durchgeführte Studien fanden sich in den Unterlagen nicht. Das Ministerium werde zukünftig genauer dokumentieren und zusätzliche Angaben einfordern, um die Wirkung der Projekte noch besser nachvollziehen zu können.

Allgemeine politische Zielsetzungen, Sachberichte über einzelne Projekte, Gespräche o. Ä. können eine Erfolgskontrolle im Sinne von § 44 LHO nicht ersetzen. Auch fehlt die Darlegung des erheblichen Landesinteresses an der Förderung. Der LRH ist der Auffassung, dass nur der Vergleich vom Ist-Zustand vor Beginn der Förderung mit dem Ist-Zustand nach der Förderung die notwendigen Informationen liefern kann, ob die Soll-Ziele erreicht wurden und die Förderung fortgeführt werden sollte. Dafür sind seitens des Ministeriums messbare Ziele erforderlich.

Fehlende Erfolgskontrolle bei Fortführung der Förderrichtlinie

Das Ministerium konnte nicht darlegen, welcher Erfolg in den vergangenen Jahren insgesamt erzielt wurde. Untersuchungen zur Zielerreichungskontrolle, zur Wirkungskontrolle und zur Wirtschaftlichkeitskontrolle des Förderprogramms entsprechend der LHO²³³ fehlten, obwohl die ursprüngliche Richtlinie zur Förderung des Absatzes landwirtschaftlicher Erzeugnisse und Qualitätsprodukte aus dem Jahr 2004 bis zum Jahr 2015 vier Mal überarbeitet bzw. neu gefasst worden war.

Für keine dieser Änderungen konnte das Ministerium die von der Landesregierung geforderte Erfolgskontrolle²³⁴ vorweisen.

Das Ministerium sollte nunmehr darlegen, warum die Förderung nach der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung des Absatzes landwirtschaftlicher Erzeugnisse und Qualitätsprodukte noch erforderlich ist. Bis dahin sollte es die einzelnen Förderungen am Wortlaut der Richtlinie ausrichten.

²³³ VV Nrn. 2.3 und 3 zu § 7 LHO.

²³⁴ Runderlass der Staatskanzlei vom 01.12.2011, Anlage 1 Nr. 7, neu gefasst mit Runderlass vom 12.12.2018 (Nds. MBl. S. 1440).