



Landesrechnungshof  
Schleswig-Holstein



# Bemerkungen 2019

mit Bericht zur  
Landeshaushaltsrechnung 2017  
und  
Stellungnahme  
zum Abbau des strukturellen  
Finanzierungsdefizits bis 2020

Kiel, 16. April 2019



Bemerkungen 2019

des

Landesrechnungshofs  
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur  
Landeshaushaltsrechnung 2017

und

Stellungnahme zum Bericht der Landes-  
regierung vom 17.09.2018 zum Abbau  
des strukturellen Finanzierungsdefizits

Kiel, 16. April 2019

## Impressum

### Herausgeber:

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein  
Berliner Platz 2, 24103 Kiel  
Pressestelle: Tel.: 0431 988-8905  
Fax: 0431 988-8686  
Internet: [www.lrh.schleswig-holstein.de](http://www.lrh.schleswig-holstein.de)

### Druck:

Firma  
Hansadruck und Verlags-GmbH & Co KG  
Hansastraße 48  
24118 Kiel

## **Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung**

### **18. Hohe Mitnahmeeffekte bei der Förderung landwirtschaftlicher Innovationen**

**Landwirte, Forscher und Berater sollen in Europäischen Innovationspartnerschaften landwirtschaftliche Innovationen entwickeln und in die Praxis übertragen. Die Fördermaßnahme hat erhebliche Anlaufprobleme. Das Landwirtschaftsministerium setzt zuwendungsrechtliche Vorschriften nur unzureichend um.**

**Die Förderquote von 100 % birgt einen großen Anreiz für Mitnahmeeffekte. In den Projekten werden teilweise unangemessen hohe Personalkosten abgerechnet. Die Höhe bewilligter Sachkosten ist nicht immer nachvollziehbar.**

**Hauptarbeit und Finanzverantwortung für das Förderprogramm liegen im Landwirtschaftsministerium mit Verwaltungskosten von 0,5 Mio. €. Die Kosten des EIP-Büros für Beratung und Netzwerkarbeit betragen hingegen 1,3 Mio. €; sie sind unverhältnismäßig hoch.**

#### **18.1 Neues Förderprogramm: Europäische Innovationspartnerschaften**

In der aktuellen Förderperiode 2014 bis 2020 bietet die Europäische Union (EU) erstmalig die Förderung von sogenannten Europäischen Innovationspartnerschaften (EIP) an. Das Ziel der Förderung ist es, durch verstärkte Innovationsaktivitäten im Agrarbereich das wirtschaftliche Wachstum zu erhöhen. Hierfür sollen Landwirte, Forscher und Berater in Gruppen eng zusammenarbeiten und Innovationen bis zur Praxisreife entwickeln.

An dem Programm ist nur die Methode der Zusammenarbeit zur Entwicklung von Innovationen nach dem Bottom-Up-Prinzip neu. Im Übrigen gelten für die Antragstellung, Durchführung, Abrechnung und Kontrolle die bisherigen Rechtsgrundlagen.

In Schleswig-Holstein stehen für Projekte im EIP-Programm 10 Mio. € zur Verfügung. Den überwiegenden Teil davon trägt die EU, das Land selbst trägt nur 302.000 €. Das Landwirtschaftsministerium fördert insgesamt 29 Innovationsprojekte mit einer Laufzeit von bis zu 4 Jahren. Die Kosten der Projekte und die Beratung der Projekte werden zu 100 % gefördert.

Die Innovationsprojekte befassen sich z. B. mit

- der Entwicklung einer Planungsmethodik für nachhaltiges Bauen von Tierställen nach ökologischen, ökonomischen und sozialen Kriterien. Die erforderlichen Informationen werden anhand realer Bauvorhaben von Landwirten erarbeitet. Die Innovationspartnerschaft besteht insgesamt aus 23 Landwirten, der Fachhochschule Kiel (FH Kiel), der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (Universität Kiel) und der Arbeitsgemeinschaft Technik und Bauwesen Schleswig-Holstein e.V. Das Landwirtschaftsministerium bewilligte eine Zuwendung von 383.017 €.
- der Verbesserung des Tierwohls und der Verlängerung der Haltungsdauer von Legehennen im ökologischen Landbau. Projektziel ist, die Haltungsdauer von Legehennen zu verlängern. Die Innovationspartnerschaft setzt sich aus 6 Landwirten und dem Projektleiter zusammen. Das Landwirtschaftsministerium hat dem Projektleiter eine Zuwendung von 228.501 € für das Projekt bewilligt.
- der Gülleaufbereitung zur Erzeugung eines Düngemittels und der Verringerung des Einsatzes nachwachsender Rohstoffe in Biogasanlagen. Projektziel ist im Wesentlichen ein funktionstüchtiges Verfahren zur Gülleaufbereitung. Die Innovationspartnerschaft setzt sich aus 6 Landwirten, 7 Biogasanlagen, der Universität Kiel, der Universität Bayreuth sowie einem Projektleiter zusammen. Das Landwirtschaftsministerium hat dem Projektleiter eine Zuwendung von 495.533 € bewilligt.

## 18.2 **100%-Förderung lässt Mitnahmeeffekte steigen**

Die Auswahl der Projekte erfolgt durch eine Fachjury in einem festgelegten Verfahren. Dabei wird der Begriff Innovation sehr weit ausgelegt. Das Landwirtschaftsministerium grenzt Innovationen nach EIP nicht von laufenden Vorhaben der Agrarforschung an der Universität Kiel, der FH Kiel oder der Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein ab. Die genannten Institutionen haben für eine Vielzahl der Innovationsprojekte die Federführung inne und führen die Projekte auch selbst durch. Inhaltlich greifen die EIP-Projekte auch Themen auf, die zuvor bereits von den Institutionen bearbeitet worden sind.

Ein weiterer begünstigender Faktor für Mitnahmeeffekte ist die Förderung der Personalkosten zu 100 %. Einige Projekte verstoßen mit der Höhe ihrer Personalkosten gegen die Pflicht, Fördermittel wirtschaftlich und sparsam zu verwenden. Stundenlöhne von bis zu 85 €/Stunde für üblicherweise deutlich niedriger entlohnte Tätigkeiten verstoßen gegen das zuwendungsrechtliche Besserstellungsverbot. Zudem könnten einige Projekte ihre Arbeit

wirtschaftlicher erledigen, wenn für die Projektdauer das benötigte Personal zeitlich befristet angestellt würde statt teurere freiberufliche Kräfte über Jahre hinweg einzusetzen. Auch steigt im Programmverlauf die Arbeitszeit für allgemeine Tätigkeiten in den Projekten ohne nachvollziehbare Begründung zum Teil bis zum Dreifachen der ursprünglich geplanten Arbeitszeit an.

Bei den Sachkosten werden ebenfalls Mitnahmeeffekte deutlich: So werden Maschinenkosten, z. B. für Hühnerwaagen, entgegen den Förderrichtlinien statt mit 50 % zu 100 % beantragt und gefördert. In einem weiteren Projekt sind 218.000 € Mietzahlungen für zum Teil gebrauchte Gülleaufbereitungsanlagen nicht nachvollziehbar.

Ein starker Anreiz für Mitnahmeeffekte ist zudem die Koppelung von EIP mit dem Agrarinvestitionsprogramm. Im Agrarinvestitionsprogramm werden tiergerechte Stallbauten mit bis zu 40 % gefördert. Teilnehmer an einem EIP-Projekt, das sich mit der Planung von Tierställen beschäftigt, erhalten eine zusätzliche Förderung von 20 %. Dies führt bei gleichbleibendem Verwendungszweck - dem tiergerechten Stall - zu einem erhöhten Einsatz an öffentlichen Geldern, ohne dass eine entsprechende Gegenleistung erbracht wird. In einem Fall unterscheidet sich der geförderte innovative Kuhstall zudem nur geringfügig von einem bereits in den Vorjahren auf dem gleichen Betrieb errichteten Kuhstall.

Das Landwirtschaftsministerium muss die Rückforderung unrechtmäßig geförderter Personal- und Sachkosten prüfen.

Innovationen und das bei ihrer Entwicklung entstehenden Know-How besitzen einen wirtschaftlichen Wert. An dem Innovationsprojekt beteiligte Landwirte haben daher ein Eigeninteresse. Eine Förderung zu 100 % ist nicht notwendig.

Das **Landwirtschaftsministerium** will zukünftig die Möglichkeit, durch die Teilnahme an EIP die Förderquote im Agrarinvestitionsprogramm aufzustoßen, nicht mehr anbieten.

Weiterhin prüft es die Rückforderung von Personalkosten bzw. die Kosten der externen Beratung im Projekt „Ökolegehennen“.

Die Mieten für die Gülleaufbereitungsanlagen sollen „spitz“ abgerechnet werden. Auf diese Weise sei vermutlich mit erheblich geringeren Aufwendungen für den Fördergeber zu rechnen.

Insgesamt betont das Landwirtschaftsministerium, dass eine Reduzierung der 100%-Finanzierung - also eine finanzielle Eigenbeteiligung der Land-

wirte - angesichts der angespannten Einkommenslage dazu führen würde, dass sich kaum noch Landwirte an der Entwicklung von Innovationen für mehr Effizienz und Nachhaltigkeit beteiligen würden. Es weist darauf hin, dass es die Grundsatzfrage der Finanzierung ohne Eigenbeteiligung der Landwirte bei der Planung der nächsten Förderperiode noch einmal prüfen will.

Der **LRH** würdigt die begonnene Aufarbeitung der Kritikpunkte in einzelnen Projekten. Er weist jedoch darauf hin, dass auch in anderen Projekten überhöhte Personalkosten abgerechnet worden sind. Das Landwirtschaftsministerium muss diese ebenso wie die Rückziehung der überhöhten Bewilligung für die Gülleaufbereitungsanlagen prüfen.

Der **LRH** teilt die Einschätzung nicht, dass eine Reduzierung der 100%-Finanzierung zu einer sinkenden Beteiligung von Landwirten an den Projekten führen würde. In einigen der geprüften Projekte haben sich die Teilnehmer mit umfangreichen zeitlichen und sachlichen Eigenleistungen ohne Aufwandsentschädigungen eingebracht. So haben z. B. im Projekt „Thermische Bodenbearbeitung“ die beteiligten Betriebe verschiedene innovative Maschinen auf eigene Kosten organisiert und dem Projekt zur Erprobung und Bewertung zur Verfügung gestellt. Die Maschinen wurden im Projekt nicht abgerechnet. Dies zeigt das hohe Eigeninteresse an der Entwicklung der angestrebten Innovation.

### 18.3 **Das Landwirtschaftsministerium muss die Förderung besser steuern**

Das Landwirtschaftsministerium steuert die Finanzierung des EIP-Programms. Es ist verpflichtet, die Verwendung der Zuwendungen in einer Übersicht<sup>1</sup> zu überwachen. Die Übersicht stellt die eingegangenen Zahlungsverpflichtungen den bereits ausgezahlten Beträgen für jeden Zuwendungsempfänger und für jedes Haushaltsjahr gegenüber. Dabei darf die Summe aller Zuwendungen die Summe von 10 Mio. €, die von der EU genehmigt worden ist, nicht überschreiten.

Das Landwirtschaftsministerium hat die Zuwendungsbescheide in 2 Tranchen erlassen. In der 1. Tranche hat es 5,5 Mio. € bewilligt. In der 2. Tranche plante es, weitere Projekte über insgesamt 5,1 Mio. € zu bewilligen. Damit wären die verfügbaren Finanzmittel um 0,6 Mio. € überschritten worden. Dies war dem Landwirtschaftsministerium nicht bewusst. Auf Hinweis des LRH hat das Landwirtschaftsministerium in der 2. Tranche weniger Projekte bewilligt als ursprünglich geplant.

<sup>1</sup> Nr. 9 der Verwaltungsvorschriften zu § 44 Landeshaushaltsordnung, Amtsbl. Schl.-H. 1975 S.1, zuletzt geändert durch Erlass vom 22.11.2017, Amtsbl. Schl.-H. 2017 S. 1559.

Das Landwirtschaftsministerium hat keine ausreichende aktuelle Übersicht über die bewilligten Fördermittel. Dies gilt auch für die Finanzierung der Einzelprojekte: Änderungsanträge der Zuwendungsempfänger, Rückforderungen und Sanktionen werden nur unvollständig in der vorgeschriebenen Übersicht vermerkt. Folglich fußt die weitere Finanzsteuerung auf einer fehlerhaften Datengrundlage.

Eine weitere Konsequenz ist, dass die finanzielle Steuerung im Landwirtschaftsministerium von der finanziellen Steuerung auf Projektebene abweicht. Dies kann zu Problemen führen, die durch eine sorgfältigere Verwaltungsarbeit vermieden werden können.

Auch in anderen Bereichen, wie z. B.

- der Prüfung der Angemessenheit der beantragten Projektkosten,
- der Begründung für die Änderung von Bewilligungsbescheiden oder
- dem Verzicht auf haftungsrechtliche Ansprüche gegenüber der Gebäudemanager Schleswig-Holstein AöR (GMSH) für einen vergaberechtlichen Fehler,

muss das Landwirtschaftsministerium die Verfahrensschritte und Entscheidungen besser, d. h. vollständig und nachvollziehbar, dokumentieren.

Insgesamt muss das Landwirtschaftsministerium die geltenden Rechtsgrundlagen besser beachten, sorgfältiger arbeiten und Bearbeitungsfehler aufarbeiten. Dafür muss das Personal des Förderreferats nachgeschult und zeitlich befristet mit sachkundigem Verwaltungspersonal verstärkt werden.

Das **Landwirtschaftsministerium** merkt an, dass auch der Interne Revisionsdienst empfohlen habe, die Verwaltungskapazität für EIP im Landwirtschaftsministerium zu verstärken. Die Empfehlung zur Personalverstärkung lasse sich kurzfristig jedoch kaum umsetzen.

Der **LRH** bleibt bei seiner Position.

#### 18.4 **Konzentration auf risikobehaftete Aufgaben erforderlich**

Die Aufgaben im EIP-Programm sind im Fall von Fehlern mit unterschiedlich hohen finanziellen Anlastungsrisiken verbunden. Ein Anlastungsrisiko ist das Risiko, im Fehlerfall Strafzahlungen an die Europäische Union leisten zu müssen. Die Aufgaben teilt sich das Landwirtschaftsministerium mit einem externen Dienstleister, dem sogenannten EIP-Büro bei der Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein, wie folgt:

Das Landwirtschaftsministerium steuert das Programm und nimmt die vorgeschriebenen Bearbeitungs- und Kontrollaufgaben wahr. Die Kosten für die Aufgabenerledigung betragen 0,5 Mio. €.

Das EIP-Büro berät das Landwirtschaftsministerium, unterstützt die Projekte und leistet Netzwerk- und Öffentlichkeitsarbeit. Die Kosten für das EIP-Büro betragen 1,3 Mio. €.

Die Aufgaben, die das Landwirtschaftsministerium wahrnimmt, sind mit einem Anlastungsrisiko behaftet. Bei Verstößen gegen Fördervorschriften muss das Land Strafzahlungen leisten.

Demgegenüber sind die Aufgaben des EIP-Büros mit keinem Anlastungsrisiko behaftet. Im Innenverhältnis haftet das EIP-Büro nur eingeschränkt für die ordnungsgemäße Durchführung seines Auftrags. Gegenüber den Projekten ist eine Haftung in Gänze ausgeschlossen.<sup>1</sup>

Die finanzielle Verantwortung, die das Landwirtschaftsministerium bei seiner Aufgabenerledigung trägt, ist um ein Vielfaches höher als die finanzielle Verantwortung, die das EIP-Büro trägt. Die Kosten für die Aufgabenwahrnehmung stehen im Vergleich dazu im umgekehrten Verhältnis: Die Kosten des EIP-Büros sind in der Förderperiode 2014 bis 2020 mit 1,3 Mio. € mehr als doppelt so hoch wie die Kosten des Landwirtschaftsministeriums mit 0,5 Mio. €. Dieses Kostenverhältnis entspricht nicht der finanziellen Bedeutung der wahrgenommenen Aufgaben.

Das Landwirtschaftsministerium sollte zukünftig den Schwerpunkt der Aufgabenerledigung auf den eigenen, risikobehafteten Aufgabenbereich legen, um das Anlastungsrisiko zu minimieren.

Außerdem sollte es zukünftig die Kosten für das EIP-Büro senken, indem es die Aufgabenwahrnehmung auf den notwendigen Umfang beschränkt und die Steigerungsrate der Personalkosten begrenzt.

---

<sup>1</sup> § 9 der Rahmenvereinbarung „Innovationsbüro EIP Agrar Schleswig-Holstein“ vom 07.07.2014.