



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2021

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2019

Kiel, 04. Mai 2021



Bemerkungen 2021

des

Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2019

Kiel, 4. Mai 2021

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
E-Mail: poststelle@lrh.landsh.de

Druck:

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

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einleitung	
1. Allgemeines	11
2. Entlastung des Landesrechnungshofs	12
3. Besondere Prüfungsfälle	13
Bericht zur Landeshaushaltsrechnung und Vermögensübersicht	
4. Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2018	18
5. Abschluss der Haushaltsrechnung 2019	18
6. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögens- übersicht 2019	27
Finanzministerium	
7. Geschäftsstellen der Finanzämter - es gibt viel zu tun	49
8. Berufliche Erfahrung - zu teuer eingekauft	52
9. Neuregelungen im Umsatzsteuerrecht: Die Landesregierung muss nun zügig handeln	56
10. Am Ziel vorbei gefördert - 200 Mio. € Fördermittel des Bundes großzügig weitergeleitet	62
Staatskanzlei	
11. Konkurrenzfähigkeit des Landes als Arbeitgeber: Eingeschränkt	72
Landtag	
12. Verwendung von Fraktionsmitteln	77
Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur	
13. Schulleiter: Verwalter, Gestalter und Lehrer	86
14. Deutscher Schul- und Sprachverein für Nordschleswig auf Kurs	92
15. Leibniz-Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften und Mathematik: Mehr Sensibilität für Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geboten	97
16. Exzellenz- und Strukturbudget - Fortführung nicht empfehlenswert	111

Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung

17.	Zentrale IT-Beschaffung verbesserungsbedürftig	120
18.	Dataport: Offene Baustellen in der Kosten- und Leistungsrechnung und Preiskalkulation angehen	129
19.	Ökolandbau: Förderung aus der Gießkanne stoppen	135

Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung

20.	Förderung kommunaler Sportstätten: Hoher Bedarf seitens der Kommunen	144
-----	----------------------------------------------------------------------	-----

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus

21.	Tourismusförderung - Bedarf nicht-investiver Förderungen stärker hinterfragen	153
22.	„Erhaltungsstrategie Landesstraßen“: Millioneninvestitionen nicht immer wirtschaftlich und nachhaltig eingesetzt	163
23.	Überladene Lastkraftwagen belasten unsere Straßen übermäßig	175

Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren

24.	Ausgleichsabgabe nach § 160 SGB IX: Drohende Finanzierungslücke, weil Rücklage von 45 Mio. € unkontrolliert ausgegeben wurde	184
25.	Rettungsdienst muss zukunftsfähig aufgestellt werden - Kooperationen sind zweckmäßig	194

Rundfunkangelegenheiten

26.	Immobilienmanagement des Norddeutschen Rundfunks	203
-----	--------------------------------------------------	-----

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Netto-Ausgaben der Eingliederungshilfe	14
Abbildung 2:	Entwicklung der Einnahmereste	31
Abbildung 3:	Entwicklung der Ausgabereste	32
Abbildung 4:	Quote der in Anspruch genommenen Verpflichtungs- ermächtigungen	34
Abbildung 5:	Entwicklung der Landesschulden 1970 - 2019	41
Abbildung 6:	Schulden der Extrahaushalte 2019	42
Abbildung 7:	Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer inklusive der Extrahaushalte	43
Abbildung 8:	Entwicklung Schuldenstand und Zinsausgaben 2000 bis 2019	45
Abbildung 9:	Zinsausgaben je Einwohner 2010 bis 2019	46
Abbildung 10:	Zins-Steuer-Quoten 2000 bis 2019	46
Abbildung 11:	Verteilung gem. ESB versus Verteilung entsprechend der Höhe der Grundhaushalte	118
Abbildung 12:	Mittelverwendung 2017 bis 2020	146
Abbildung 13:	Verteilung der genehmigten Fördermittel 2017 bis 2020 in €	147
Abbildung 14:	Geförderte investive Projekte	154
Abbildung 15:	Güterbeförderung durch Lastkraftfahrzeuge 2019 in Schleswig-Holstein	176
Abbildung 16:	Schädigungen in Abhängigkeit des Fahrzeuggewichts	177
Abbildung 17:	Entwicklung des Sondervermögens	188

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Entwicklung des Haushaltssolls 2019	19
Tabelle 2:	Soll- / Ist-Einnahmen und Ausgaben 2019	20
Tabelle 3:	Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2019	23
Tabelle 4:	Ermittlung des Finanzierungssaldos	24
Tabelle 5:	Kreditermächtigung und ihre Inanspruchnahme im Haushaltsvollzug	25
Tabelle 6:	Herleitung der Obergrenze der zulässigen Nettokreditaufnahme	26
Tabelle 7:	Darlehensvergabe im Landeshaushalt	30
Tabelle 8:	Art der Verwahrungen	36
Tabelle 9:	Rückmeldungen der Ressorts	37
Tabelle 10:	Verteilung Zahlstellen	40
Tabelle 11:	Jährliche Geldleistungen an die Fraktionen	78
Tabelle 12:	Entwicklung von Fraktionsmitteln und Rücklagen	79
Tabelle 13:	Ausgaben für direkt beauftragte Taxifahrten 2015 bis 2018	104
Tabelle 14:	Beantragte und verfügbare Fördermittel	146
Tabelle 15:	Entwicklung des Sondervermögens und der Ist-Ausgaben 2012 - 2020	187

Abkürzungsverzeichnis

ABI.EG	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
Amtsbl. Schl.-H.	Amtsblatt Schleswig-Holstein
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAST	Bundesanstalt für Straßenwesen
BdN	Bund deutscher Nordschleswiger
BFHE	Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Bildungsministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BTHG	Bundesteilhabegesetz
Bund	Bundesrepublik Deutschland
CIO	Chief Information Officer
DEHOGA	Hotel- und Gaststättenverband DEHOGA Schleswig-Holstein e. V.
d. h.	das heißt
Digitalisierungsministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
DSSV	Deutscher Schul- und Sprachverein
E-Akte	Elektronische Akte
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EGovG	Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz)
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
Energiewendeministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
Epl.	Einzelplan
ESB	Exzellenz- und Strukturbudget
EU	Europäische Union
e. V.	eingetragener Verein

€	Euro
f., ff.	folgende, fortfolgende
FH	Fachhochschule
GAK	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
ggf.	gegebenenfalls
GMSH	Gebäudemanagement Schleswig-Holstein
GVoBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein
ha	Hektar
HG	Haushaltsgesetz
HL	Lübeck
HS	Hochschule
HSG	Hochschulgesetz
IB.SH	Investitionsbank Schleswig-Holstein AöR
Innenministerium	Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung
IPN	Leibniz-Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften und der Mathematik
IT	Informationstechnik
KInvFG	Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz)
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
Kulturministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
Landwirtschaftsministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
LAsD	Landesamt für soziale Dienste
LBV.SH	Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein
LFH	Landesfunkhaus
LHO	Landeshaushaltsordnung
Lkw	Lastkraftwagen
LRH	Landesrechnungshof
LV	Landesverfassung

LVSH	Landesliegenschaftsverwaltung Schleswig-Holstein
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
Musik HS	Musikhochschule Lübeck
Mrd.	Milliarde(n)
MTV-Autobahn	Manteltarifvertrag für „Die Autobahn GmbH des Bundes“
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NDR-StV	NDR-Staatsvertrag
n. F.	neue Fassung
Nr.	Nummer
o. Ä.	oder Ähnliches
o. g.	oben genannt
OrgErl ITSH	Organisationserlass Informations- und Kommunikationstechnologien in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein
OVG	Oberverwaltungsgericht
Rdnr.	Randnummer
RKiSH	Rettungsdienst-Kooperation in Schleswig-Holstein gGmbH
SchwAV	Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen
SHBesG	Besoldungsgesetz Schleswig-Holstein
Sozialministerium	Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren
StVZO	Straßenverkehrszulassungsordnung
StW	Staatssekretär Wissenschaft
TCMS	Tax Compliance Management System
TdL	Tarifgemeinschaft deutscher Länder
TH	Technische Hochschule
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder

TVöD-Bund	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst - Bereich Bund
TVöD-VKA	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst - Bereich der kommunalen Arbeitgeberverbände
Umweltministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
UStG	Umsatzsteuergesetz
vdek	Verband der Ersatzkassen e. V.
VE	Verpflichtungsermächtigungen
Verbraucherschutzministerium	Ministerium für Justiz, Europa, Verbraucherschutz und Gleichstellung
Verkehrsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Teil A - Allgemeine Bestimmungen über die Vergabe von Leistungen
Wirtschaftsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
Wissenschaftsministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
WP	Wahlperiode
z. B.	zum Beispiel

19. Ökolandbau: Förderung aus der Gießkanne stoppen

Die Europäische Union, der Bund und das Land stellen für den ökologischen Landbau in der Förderperiode 2014 bis 2020 insgesamt 97 Mio. € zur Verfügung. Zukünftig sollen die Fördermittel weiter steigen.

Die Fördermittel können sparsamer eingesetzt werden. Sie sollten sich an den tatsächlichen finanziellen Nachteilen der Ökobetriebe orientieren. Von einer Förderung ist abzusehen, wenn bereits eine Verpflichtung zur ökologischen Bewirtschaftung der Flächen besteht.

Mitnahmeeffekte von Ökobetrieben in anderen Förderprogrammen sollte das Landwirtschaftsministerium vermeiden.

19.1 Fördermittel auf das 2,6-Fache angestiegen

Die Europäische Union (EU), die Bundesrepublik Deutschland (Bund) und das Land Schleswig-Holstein verfolgen gemeinsam das Ziel, die ökologische Landbewirtschaftung auszuweiten. Dadurch sollen die Landwirtschaft gefördert sowie Anforderungen der Verbraucher und Umweltziele erfüllt werden. Zum Beispiel sollen Tierschutzstandards erhöht, der Klimawandel eingedämmt, Gewässer geschützt und die Artenvielfalt erhalten werden.

Die Förderung ist auf EU-Ebene in Art. 29 der sogenannten ELER-Verordnung¹ geregelt. Der Bund und das Land beteiligen sich auf Basis des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK-G).² Das Land führt die Fördermaßnahme durch. Hierfür hat es Förderrichtlinien erlassen.³

Die EU trägt 75 % der Fördermittel, der Bund 15 % und das Land 10 %. Soweit EU-Mittel aus den Direktzahlungen für landwirtschaftliche Betriebsinhaber umgeschichtet werden können, finanziert das Land die Förderung auch zu 100 % aus EU-Mitteln.

¹ Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.12.2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER-VO) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005, Amtsbl. EU Nr. L 347 vom 20.12.2013 S. 487.

² Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK-Gesetz - GAKG) vom 21.07.1988, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 11.10.2016, BGBl. I S. 2231.

³ Richtlinien für die Förderung ökologischer Anbauverfahren im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ des Ministeriums für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (Förderrichtlinien Ökolandbau) vom 09.12.2014, Amtsbl. Schl.-H. S. 952, zuletzt geändert am 10.06.2020, Amtsbl. Schl.-H. S. 1037.

Das Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung (Landwirtschaftsministerium) hat zwischen 2014 und 2019 insgesamt 63 Mio. € an Fördermitteln für den Ökolandbau verausgabt. Bis zum Ende der Förderperiode rechnet es mit insgesamt 97 Mio. €.

2014 zahlte das Landwirtschaftsministerium 5,4 Mio. € an 380 Betriebsinhaber, die 29.700 Hektar (ha) bewirtschafteten. 2019 zahlte es bereits 14,2 Mio. € an 622 Betriebsinhaber, die 54.900 ha bewirtschafteten. Die aufgewendeten Fördermittel sind in diesem Zeitraum auf das 2,6-Fache angestiegen, die Anzahl der geförderten Betriebsinhaber auf das 1,6-Fache und der Umfang der geförderten Fläche auf das 1,9-Fache.

Hauptursache für diese Entwicklung ist der Anstieg der Fördersätze seit 2014 um 30 %: Während der ersten 2 Jahre der Umstellung auf eine ökologische Landbewirtschaftung ist die Förderung von 280 €/ha pro Jahr auf 364 €/ha pro Jahr angestiegen. Für die Beibehaltung dieser Bewirtschaftungsweise erhalten die Landwirte nun 234 €/ha pro Jahr anstatt 180 €/ha pro Jahr. Die Prämien in Schleswig-Holstein liegen im Bundesvergleich im oberen Viertel.

19.2 Fördermittel sparsamer einsetzen

Die Zahlungen an die Landwirte sollen dazu beitragen, die zusätzlichen Kosten und Einkommensverluste infolge der eingegangenen Verpflichtung zu decken.¹ Tatsächlich gehen die Zahlungen aber deutlich über die zusätzlichen Kosten und Einkommensverluste hinaus.

Das Johann Heinrich von Thünen-Institut vergleicht regelmäßig die wirtschaftliche Lage ökologischer und konventioneller Betriebe. Danach lag im Wirtschaftsjahr 2018/19 der Gewinn von Ökobetrieben um 172 €/ha höher als bei konventionellen Betrieben. Das Einkommen pro Arbeitskraft pro Jahr lag im Ökolandbau um 9.994 € über demjenigen des konventionellen Anbaus. Ohne Ökoprämie wäre das Einkommen pro Arbeitskraft um 1.968 € niedriger gewesen als bei konventionellen Betrieben.

Eine Ökoprämie ist also weiterhin notwendig, um die wirtschaftlichen Nachteile auszugleichen. Die Unterschiede beim Gewinn und beim Einkommen unterstreichen jedoch den deutlichen wirtschaftlichen Anreiz zugunsten des Ökolandbaus: Die Ökoprämie gleicht die bestehenden Nachteile nicht nur aus, sondern erhöht die Einkommen deutlich. Hierdurch wird ein Anreiz gesetzt, in den Ökolandbau einzusteigen.

¹ Art 29 Abs. 4 ELER-VO.

Dieser finanzielle Anreiz sollte jedoch angemessen sein. Das Landwirtschaftsministerium muss regelmäßig kontrollieren, ob die Umweltziele, die mit dem Ökolandbau verfolgt werden, auch erreicht werden. Die bloße Einkommenssteigerung von Inhabern ökologischer Betriebe ist kein Ziel, das den Einsatz von Steuermitteln rechtfertigt.

Das **Landwirtschaftsministerium** ist der Auffassung die Zahlen des Thünen-Instituts zeigten lediglich, dass nur solche Betriebe auf ökologische Wirtschaftsweise umstellen würden, für die sich die Umstellung dauerhaft rechnen. Andere Betriebe würden nicht umstellen oder würden wieder ausscheiden und seien somit nicht in der Grundgesamtheit der vom Thünen-Institut untersuchten ökologischen Betriebe enthalten. Nach Berechnungen der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel würde der in Schleswig-Holstein gewährte Fördersatz nicht einmal die Hälfte der errechneten durchschnittlichen Einkommensnachteile ausgleichen.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung. Das Gutachten der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel stammt aus dem Jahr 2014. Demgegenüber ermittelt das Thünen-Institut jährlich die Einkommensentwicklung ökologisch wirtschaftender Betriebe. Dabei werden die Einkommen von ökologisch wirtschaftenden Betrieben mit denen von vergleichbaren konventionell wirtschaftenden Betrieben verglichen. Da sich die regionale Verteilung und die Betriebsstrukturen im Ökolandbau teilweise deutlich von den Gegebenheiten in der konventionellen Landwirtschaft unterscheiden, sieht es das Thünen-Institut für die Analyse nicht als zielführend an, den Durchschnitt der Ökobetriebe mit dem Durchschnitt aller konventionellen Betriebe zu vergleichen.¹

Zukünftig will die EU-Kommission aus Gründen des Umwelt- und Naturschutzes den ökologischen Landbau auf 25 % der Flächen ausdehnen.² Auch das Landwirtschaftsministerium verfolgt das Ziel, bis 2030 den Ökolandbau von derzeit 6,6 % auf 15 % auszuweiten. Hierfür benötigt es mehr Fördermittel aus dem Landeshaushalt.³

Die Finanzplanung des Landes weist allerdings bis 2029 eine Deckungslücke von durchschnittlich 330 Mio. € jährlich aus. Bevor noch mehr Fördermittel für den Ökolandbau zur Verfügung gestellt werden, sollte die Landesregierung zunächst die vorhandenen Fördermittel sparsamer und zielgerichteter einsetzen. Bislang erhält die Mehrheit der ökologischen Betriebe, die Ackerbau und Rinderhaltung betreiben, einen einheitlichen För-

¹ <https://www.thuenen.de/de/bw/projekte/analyse-der-wirtschaftlichen-lage-oekologisch-wirtschaftender-betriebe/>.

² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1548.

³ „Es braucht hohe Prämien“, Holsteinischer Courier vom 18.02.2021 S. A4.

dersatz pro Hektar. Die verschiedenen Feldnutzungen weisen jedoch unterschiedliche Kostenstrukturen auf. So bewirtschaften z. B. reine Weidebetriebe z. T. mehrere tausend Hektar große Flächen. Sie haben aufgrund ihres geringen Aufwands an Personal und Kapital i. d. R. nur geringe Betriebskosten. Sie erhalten jedoch den gleichen Fördersatz wie die kostenintensiveren Ökobetriebe, die mehr Personal, Gebäude und Maschinen für die Bewirtschaftung benötigen. Ein Ausgleich hoher ökologischer Produktionskosten ist bei Weidebetrieben nicht erforderlich, hier könnte also Geld umgeschichtet werden.

Das Landwirtschaftsministerium sollte sich dafür einsetzen, dass bei den Höhen der Förderprämien künftig zwischen Ackerbau und extensiver Grünlandwirtschaft differenziert wird.

Nach Auffassung des **Landwirtschaftsministeriums** ist die Zunahme der für den Ökolandbau eingesetzten Fördermittel auf das 2,6-Fache innerhalb von 5 Jahren ein gutes Signal, wenn auch immer noch nicht ausreichend. Um das europäische Ziel 25 % Ökolandbaufläche zu erreichen, müsse die Förderung weiter verstärkt werden. Es entspreche dem erklärten Ziel der Politik, mehr „öffentliches Geld für öffentliche Leistungen“ einzusetzen. Mit 6,6 % habe der Anteil der ökologisch bewirtschafteten Fläche in Schleswig-Holstein im Jahr 2019 trotz der Erfolge der letzten Jahre immer noch deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von 9,7 % gelegen. In diesem Kontext erscheine die Forderung des LRH, bei der Ökolandbauförderung Mittel einzusparen, anachronistisch.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung. Nach den Prüfungsfeststellungen zahlte das Landwirtschaftsministerium im Prüfungszeitraum nach Nordrhein-Westfalen mit die höchsten Prämien. Die für die Überkompensation aufgewendeten Fördermittel leisten keinen Beitrag zur Verbesserung von Natur und Umwelt durch den ökologischen Landbau, sondern erhöhen vor allem das Einkommen der Zuwendungsempfänger.

19.3 **Weitere Förderprogramme für den Ökobereich**

Das Landwirtschaftsministerium hat weitere spezielle Förderprogramme aufgelegt, mit denen die ökologische Wirtschaft gestärkt werden soll. So fördert es

- die Beratung ökologischer landwirtschaftlicher Betriebe,
- ein Netzwerk von Öko-Verbänden,
- die Verarbeitung von Ökoprodukten und
- Maßnahmen zur Steigerung der Nachfrage nach Ökoprodukten.

Hinzu kommen Förderprogramme wie die einzelbetriebliche Förderung oder der Vertragsnaturschutz, die allen landwirtschaftlichen Betrieben an-

geboten werden. Diese Programme können auch von den Öko-Betrieben in Anspruch genommen werden.

Aus diesen weiteren Programmen flossen 2019 2,1 Mio. € Fördermittel in den Öko-Bereich. Ihr Anteil beträgt 13 % des Gesamtfördervolumens von 16,3 Mio. €.

Weiterhin stehen den Ökobetrieben Förderprogramme offen, die das Landwirtschaftsministerium auch nicht-ökologischen Betrieben anbietet. Dazu gehören die einzelbetriebliche Förderung oder umweltfreundliche Anbauverfahren wie das Programm „Vielfältige Kulturen“. In der einzelbetrieblichen Förderung entfallen 66 % der Fördermittel auf Ökobetriebe, im Förderprogramm „Vielfältige Kulturen“ sind es 26 %.

6,6 % der landwirtschaftlichen Betriebe in Schleswig-Holstein sind Ökobetriebe. Der überproportional hohe Anteil der Ökobetriebe an den Fördermitteln in der einzelbetrieblichen Förderung und dem Programm „Vielfältige Kulturen“ weist auf Mitnahmeeffekte hin. So können z. B. Ökobetriebe die Anforderungen an tierwohlgerechte Ställe in der einzelbetrieblichen Förderung leichter erfüllen als konventionelle Betriebe.

Das Landwirtschaftsministerium muss seine Förderprogramme mit dem Ziel umgestalten, Mitnahmeeffekte zu vermeiden.

Das **Landwirtschaftsministerium** erklärt dazu, Mitnahmeeffekte seien durch die bestehenden Regelungen soweit wie möglich ausgeschlossen.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung. Die Ökobetriebe erfüllen die Tier- und Naturschutzziele dieser Programme leichter als konventionelle Betriebe. Aufgrund der vorgeschriebenen ökologischen Standards decken sie den Förderzweck der weiteren Förderprogramme bereits überwiegend ab. Dies spricht für Mitnahmeeffekte.

19.4 **Rechtliche Verpflichtungen sind nicht förderfähig**

Die Förderung des ökologischen Landbaus darf nur für Verpflichtungen gewährt werden, die über bereits bestehende Verpflichtungen im EU-Recht oder im nationalen Recht hinausgehen.¹ Bestehen bereits rechtliche Verpflichtungen, müssen die betroffenen Flächen vollständig oder anteilig von der Förderung ausgeschlossen werden. Dabei werden die Förderbeträge für den Ökolandbau so berechnet, dass nur die über die rechtlichen

¹ Art. 29 Abs. 2 ELER-VO.

Verpflichtungen hinausgehenden, zusätzlichen Einkommensverluste berücksichtigt werden.

Diese Vorgabe der EU setzt das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) in den Fördergrundsätzen des GAK-Rahmenplans¹ um. Sie sind die Basis für die Förderrichtlinien des Landes. Weitere rechtliche Regelungen auf Landesebene können z. B. durch Naturschutzgebietsverordnungen, Naturschutzauflagen beim öffentlich finanziertem Landerwerb, Ausgleichs- oder Ökokonten-Flächen sowie privatrechtlich durch Pachtverträge getroffen werden. Dann dürfen landwirtschaftliche Flächen nur extensiv, d. h. ohne Einsatz von Dünger- und Pflanzenschutzmitteln, bewirtschaftet werden. Zum Teil ist auch eine ökologische Bewirtschaftung direkt vorgeschrieben.

Das Landwirtschaftsministerium legt die Fördergrundsätze des GAK-Rahmenplans in Abstimmung mit dem BMEL so aus, dass sie nur für öffentlich-rechtliche Regelungen, nicht aber für privatrechtliche Regelungen gelten. Daher fördert das Ministerium auch Betriebe in voller Höhe, die bereits aufgrund bestehender privatrechtlicher Verpflichtungen, z. B. aus Pachtverträgen oder ähnlichen Vertragsverhältnissen ökologischen Landbau betreiben.

Dies steht nicht im Einklang mit der Rahmenregelung der EU für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014 bis 2020² und dem Haushaltsrecht des Landes. Danach dürfen Zuwendungen nur veranschlagt werden, wenn das Land an der Erfüllung des Zuwendungszwecks ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.³ Ist die ökologische Landbewirtschaftung bereits privatrechtlich festgelegt, entfällt damit der Zuwendungszweck „ökologischer Landbau“.

Das **Landwirtschaftsministerium** teilt diese Auffassung nicht. „Rechtlich vorgeschrieben“ und damit in der Anwendung für die Gesellschaft verbindlich seien Normen, die als gesetztes Recht von staatlichen oder überstaatlichen Gesetzgebungsorganen oder von satzungsgebenden Körperschaften geschaffen werden. Der Begriff „rechtlich vorgeschrieben“ setze notwendigerweise ein Über- und Unterordnungsverhältnis voraus. Bei

¹ Fördergrundsätze GAK 2020-2023, Förderbereich 4, Ziff. 1.4 Abs. 4 der allgemeinen Bestimmungen; <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/laendliche-Regionen/Foerderung-des-laendlichen-Raumes/GAK/Foerderbereich4B.html>.

² Randnummer 66 i. V. m. Rdnr. 207 Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014 - 2020, Amtsbl. EU Nr. C 204 vom 01.07.2014 S. 1.

³ § 23 Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein (LHO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 29.06.1992, zuletzt geändert durch Art. 1 Gesetz vom 21.02.2018, GVOBl. Schl.-H. S. 58.

Pachtverträgen zwischen Privatpersonen oder auch zwischen Trägern der öffentlichen Verwaltung und Privatpersonen handle es sich dagegen stets um privatrechtliche Schuldverhältnisse, deren Inhalte zwischen Vertragsparteien gleichrangig vereinbart würden. Daher könne aus derartigen Vereinbarungen auch nicht die Notwendigkeit zur Verringerung der Zuwendungshöhe abgeleitet werden.

Der **LRH** bleibt bei seiner Meinung. Die Formulierung „rechtlich vorgeschrieben“ ist weiter gefasst als die Formulierung „öffentlich-rechtliche Vorgaben“. Zu dem Ziel, mehr ökologisch bewirtschaftete Flächen im Land zu erreichen, tragen auch entsprechende privatrechtliche Verpflichtungen bei.

Landwirtschaftsministerium und BMEL sollten in den Fördergrundsätzen des GAK-Rahmenplans klarstellen, dass auch privatrechtliche Regelungen zum vollständigen oder anteiligen Ausschluss der Förderung führen.

19.5 **Abzüge aus Kombinationsförderung richtig berechnen**

Das Förderprogramm für den ökologischen Landbau kann mit anderen Förderprogrammen zur Extensivierung der Landbewirtschaftung kombiniert werden - allerdings nur zu verminderten Fördersätzen. So sinkt z. B. bei dem Vertragsnaturschutz-Programm „Weidewirtschaft“ der Fördersatz um 170 €/ha, wenn der Betriebsinhaber gleichzeitig eine Förderung für die ökologische Landbewirtschaftung erhält.

Dauergrünland in Naturschutzgebieten, für das eine Mineraldüngung ausgeschlossen ist, erhält eine um 80 €/ha reduzierte Förderung. Diese reduzierte Förderung gilt auch für Kompensations-, Ökokontoflächen und auf weiteren Flächen mit vergleichbarem förderrechtlichen Status bestimmter Stiftungen. Für entsprechende Flächen von Naturschutzvereinen wird eine uneingeschränkte Förderung gewährt. Eine sachliche Rechtfertigung für diese Ungleichbehandlung ist nicht erkennbar. In beiden Fällen sollte eine reduzierte Förderung gewährt werden.

Das **Landwirtschaftsministerium** erklärt, dass die Regelung über die reduzierte Förderung auch für entsprechende Flächen von Naturschutzvereinen angewandt werde. Allerdings hätten im Jahr 2020 Fehler im EDV-System dazu geführt, dass nicht alle relevanten Flächen korrekt identifiziert werden konnten. Das Landwirtschaftsministerium arbeite daran, dies für das Jahr 2021 und auch rückwirkend sicherzustellen.

Der LRH begrüßt die angestrebte Gleichbehandlung und regt eine Klarstellung in der Förderrichtlinie an.

Das Landwirtschaftsministerium hat die reduzierte Förderung für Dauergrünland in Naturschutzgebieten fehlerhaft berechnet. Es geht von einer Minderung des Fördersatzes um 80 €/ha aus. Tatsächlich wäre unter Berücksichtigung der Berechnungsmethode des Landwirtschaftsministeriums eine Minderung um 168 €/ha anzusetzen. Bei 1.875 ha Dauergrünland in Naturschutzgebieten werden somit 165.000 € pro Jahr zu viel verausgabt.

Das **Landwirtschaftsministerium** ist der Auffassung, dass der angewendete Fördersatz von 234 €/ha nur einen Teil der errechneten durchschnittlichen Einkommensnachteile ausgleiche. Daher dürfe auch der Abzug nur entsprechend dieses Anteils erfolgen. Es seien daher keine Mittel zu viel verausgabt worden.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung. Der wirtschaftliche Nachteil infolge des Verzichts auf Mineraldünger wird vollständig ausgeglichen und muss daher auch vollständig in Abzug gebracht werden.

Auch für naturschutzrechtliche Ausgleichs- und Ökokontoflächen soll nur eine reduzierte Förderung gewährt werden. Das Land hat jedoch keine vollständige Übersicht über diese Flächen. Zwar gibt es ein elektronisches Verzeichnis für diese Flächen, es wird von den dafür zuständigen Kommunen jedoch nur unzureichend gepflegt.

Das Landwirtschaftsministerium muss zusammen mit den Kommunen eine automatisierte und lückenlose Kontrollierbarkeit dieser Flächen gewährleisten. Dafür muss es die erforderlichen Regelungen mit den Kommunen vereinbaren.

Das **Landwirtschaftsministerium** erklärt, dass das Land seine Möglichkeiten gegenüber den Kommunen, die das elektronische Verzeichnis pflegen, ausschöpfe. Zudem sei zu berücksichtigen, dass das fragliche Verzeichnis nicht mit dem Ziel angelegt worden sei, eine flächenscharfe Grundlage für die Förderung zu schaffen. Es werde daher geprüft, für die künftige Antragstellung zusätzlich eine Selbsterklärung der Antragsteller über Kompensationsflächen zu fordern, um die Zahlung förderrechtlich besser absichern zu können.

Der **LRH** bleibt bei seiner Forderung. Eine Selbsterklärung wäre ein erster Schritt in die richtige Richtung.

19.6 **Kontrollen des Ökolandbaus aufwendig, aber insgesamt zuverlässig**

Privatwirtschaftlich organisierte Kontrollstellen prüfen regelmäßig, ob die Ökobetriebe die ökologischen Produktionsvorschriften einhalten. Die Kon-

trollstellen werden vom BMEL zugelassen und von den Ländern überwacht.

Die Koordinierung zwischen dem BMEL, den Ländern, den Ökoverbänden und den Kontrollstellen ist arbeitsaufwendig. Ziele der Koordinierung sind die Gleichbehandlung der Betriebe bei Kontrollen und reibungslose länderübergreifende Verfahren insbesondere bei der Einfuhr von Ökoprodukten in die EU. Hier gibt es beim Einsatz digitaler Verfahren noch Verbesserungsbedarf.

Alle Beteiligten sollten darauf achten, den Verwaltungsaufwand nicht noch weiter zu erhöhen.

Das jährliche Gebührenaufkommen der 16 beliebigen Kontrollstellen in Schleswig-Holstein erreichte 2019 über 1,0 Mio. €. Zuständig für die Beleihung ist das Ministerium für Justiz, Europa, Verbraucherschutz und Gleichstellung (Verbraucherschutzministerium). Das Verbraucherschutzministerium räumt ein, dass die Gebührentarife nicht auf der Grundlage einer betriebswirtschaftlichen Kostenermittlung festgelegt wurden. Auch fehlen Regelungen zu den Rahmenbedingungen der Beleihung oder sind unklar.

Das Verbraucherschutzministerium muss gewährleisten, dass für gleiche Sachverhalte gleiche Gebühren erhoben werden, und zwar unabhängig davon, welche Kontrollstelle die Amtshandlung vornimmt. Zu klären ist auch die Frage, ob und in welcher Höhe Gewinne durch Gebührenüberschüsse entstehen und wem diese zustehen - der Kontrollstelle oder dem Land.

Das **Verbraucherschutzministerium** weist darauf hin, dass es im Rahmen der Überarbeitung des allgemeinen Gebührentarifs plane, die vom LRH aufgezeigten Defizite hinsichtlich der Feststellung der Gebührenhöhe zu beseitigen. Zudem erarbeite es mit weiteren Bundesländern Vorschläge, die den Informationsaustausch und die Bearbeitung von Verwaltungsvorgängen erheblich beschleunigen werden.

Der **LRH** begrüßt diese Ansätze.