



Sachstand

Verfahren der Mittelbereitstellung des Bundes im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe nach Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG

Verfahren der Mittelbereitstellung des Bundes im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe nach Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 021/16
Abschluss der Arbeit: 26. Februar 2016
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Begriff der Gemeinschaftsaufgabe nach Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG im Verfassungsgefüge	5
2.1.	Ausgestaltung der Gemeinschaftsaufgabe durch das GAKG	5
2.1.1.	Administrative Mitwirkungskompetenz des Bundes	5
2.1.2.	Mitfinanzierung durch den Bund (Erstattungsverfahren)	7
2.2.	Mittelbereitstellung für die GAK im Haushaltsverfahren 2016	8
3.	Ergebnis	9

1. Fragestellung

Die Fragestellungen zielen auf die Ausgestaltung des Verfahrens der Mittelbereitstellung des Bundes im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe nach Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG ab. Im Rahmen des Sachstandes soll im Einzelnen auf die folgenden beiden Fragestellungen eingegangen werden:

1. Welche Untertitel des Bundeshaushaltes (Kapitel 1003) fließen in die einzelnen Maßnahmen des Rahmenplans der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK-Rahmenplanes)? Oder umgekehrt: Welche Maßnahmen des GAK-Rahmenplanes werden aus den einzelnen Untertiteln der GAK-Haushaltsplanung des Bundes finanziert?
2. Wie teilen sich die Mittel der jeweiligen Untertitel des GAK-Haushaltsplanes des Bundes innerhalb des jeweiligen Untertitels auf die daraus finanzierten Maßnahmen des GAK-Rahmenplanes auf? (Angabe in Prozent oder absolut)

2. Begriff der Gemeinschaftsaufgabe nach Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG im Verfassungsgefüge

Das Grundgesetz sieht in Art. 104a Abs. 1 GG das sogenannte Konnexitätsprinzip vor. Hiernach gilt, dass Bund und Länder die Ausgaben gesondert tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Aus der Aufgabenzuständigkeit folgt die Ausgabenverantwortung. Der Bund darf damit grundsätzlich keine Aufgaben der Länder finanzieren, soweit das Grundgesetz nicht ausdrücklich eine Ausnahme zulässt.

Art. 91a GG schafft für Bund und Länder die Möglichkeit einer administrativen und finanziellen Zusammenarbeit in den dort genannten Fällen (sogenannte Gemeinschaftsaufgaben).¹ Dabei handelt es sich mithin um eine Ausnahmvorschrift von dem oben genannten Grundsatz, wonach Bund und Länder die ihnen durch die Verfassung zugewiesenen Aufgaben grundsätzlich selbstständig und eigenverantwortlich zu erfüllen und zu finanzieren haben.² Durch Art. 91a GG, der eine abschließende Aufzählung zulässiger Gemeinschaftsaufgaben enthält, wird dem Bund die Möglichkeit eröffnet, sich administrativ und finanziell an der Aufgabe der Verbesserung der Agrarstrukturen und des Küstenschutzes, also einer Länderaufgabe, zu beteiligen. An der Aufgabenzuständigkeit der Länder für diese Bereiche ändert dies indes nichts. Damit bleibt es den Ländern auch unbenommen, die Aufgaben ohne finanzielle Zuwendungen des Bundes wahrzunehmen. Die Vorschrift begründet insofern keine Sperrwirkung gegenüber den Ländern.³

2.1. Ausgestaltung der Gemeinschaftsaufgabe durch das GAKG

2.1.1. Administrative Mitwirkungskompetenz des Bundes

Aus Art. 91a Abs. 2 GG folgt, dass durch Gesetz des Bundes, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, eine nähere Bestimmung der Gemeinschaftsaufgaben vorzunehmen ist. Diesen Regelungsauftrag hat der Bund unter anderem durch das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“⁴ (GAKG) wahrgenommen. Die Konkretisierungen, die aufgrund des Ausführungsgesetzes vorzunehmen sind, erfolgen zumeist „durch die Bestimmung der gemeinschaftlich zu erfüllenden und der den Ländern verbleibenden Sachbereiche“^{5, 6}.

1 BeckOK GG/Suerbaum GG Art. 91a Rn. 1.

2 BVerfG, NVwZ 1983, 537, 541.

3 BeckOK GG/Suerbaum GG Art. 91a Rn. 10.

4 In der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juli 1988 (BGBl. I S. 1055), das zuletzt durch Artikel 367 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

5 BeckOK GG/Suerbaum GG Art. 91a Rn. 23.

6 Zum genauen Verfahren im Einzelnen siehe auch: <http://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Foerderung-Agrarsozialpolitik/GAK/Texte/Erlaeuterungen.html>

Die administrative Kompetenz des Bundes im Hinblick auf die GAK besteht in der Mitwirkung des Bundesministers für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) an der Erstellung des Rahmenplans und der Beschlussfassung über ihn, §§ 6; 7 GAKG.

Nach § 4 Abs. 1 GAKG wird die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgabe in einem Rahmenplan⁷ festgelegt. Der Rahmenplan hat dabei die Maßnahmen und Zielvorstellungen aufzuführen, die für das Haushaltsjahr erreicht werden sollen, § 5 Abs. 1 Satz 1 GAKG, mithin also „die Arten der zu fördernden Vorhaben und die Richtlinien für die Förderung.“⁸ Eine Aufzählung der Einzelvorhaben ist der sogenannten Detailplanung der Länder vorbehalten und im Rahmenplan nicht enthalten.⁹ Vielmehr weist dieser lediglich die Arten der Förderung, nach Ländern getrennt, sowie die vom Bund und von jedem Land für die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgabe im nächsten Jahr bereitzustellenden und für die folgenden Jahre des Planungszeitraums jeweils vorzusehenden Mittel aus. Dieser Rahmenplan ist für den Zeitraum der Finanzplanung aufzustellen, jedes Jahr sachlich zu prüfen, der Entwicklung anzupassen und fortzuführen, § 4 Abs. 2 Satz 1 GAKG.

Dem Rahmenplanentwurf liegen eigene Vorschläge des BMEL und die Anmeldungen der Länder, die bis zum 1. März jeden Jahres eingegangen sind, zugrunde, § 7 Abs. 1 und 3 GAKG. Dabei werden die Bundesmittel nach einem bestimmten Länderschlüssel¹⁰ verteilt und erst sodann begründen die Länder, wie sie die Mittel auf die verschiedenen Maßnahmen aufteilen wollen.¹¹ Dies ist Entscheidungsgrundlage für den Planungsausschuss, der hierüber in einem getrennten, schriftlichen Verfahren entscheidet.¹² Der Bund, der ebenfalls Vertreter in den Planungsausschuss entsendet, hat die gleiche Anzahl an Stimmen im Planungsausschuss wie die Länder, § 6 Abs. 2 GAKG. Dadurch hat der Bund die Möglichkeit, auf die Ziele und Maßnahmen der GAK Einfluss zu nehmen.

Die Detailplanung¹³ sowie die Ausführung der Rahmenpläne ist Aufgabe der Länder, § 9 Abs. 1 GAKG. Bei der Detailplanung handelt es sich um die Planung einzelner Projekte und Vorhaben, die sich an den gemeinsam festgelegten Grundsätzen und Schwerpunkten orientieren. Die Entscheidung darüber, ob und gegebenenfalls welche Einzelvorhaben und Projekte im Rahmen der schwerpunktmäßig festgelegten Maßnahmen- und Aufgabenbereiche des Rahmenplans die Länder tatsächlich durchführen, bleibt den Parlamenten und der Exekutive der Länder vorbehalten.

7 Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2015-2018: http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/Foerderung/Rahmenplan2015-2018.pdf?__blob=publicationFile

8 Maunz/Dürig/Maunz GG Art. 91a Rn. 52.

9 Siehe hierzu: Maunz/Dürig/Maunz GG Art. 91a Rn. 52.

10 <http://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Foerderung-Agrarsozialpolitik/GAK/Texte/Erlaeuterungen.html>

11 <http://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Foerderung-Agrarsozialpolitik/GAK/Texte/Erlaeuterungen.html>

12 <http://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Foerderung-Agrarsozialpolitik/GAK/Texte/Erlaeuterungen.html>

13 Maunz/Dürig/Maunz GG Art. 91a Rn. 52.

Davon hängt letztlich auch die Höhe des Erstattungsanspruchs der Länder gegenüber dem Bund im Rahmen der GAK ab.

2.1.2. Mitfinanzierung durch den Bund (Erstattungsverfahren)

Den in der Rahmenplanung ausgewiesenen Mittelbedarf hat die Exekutive in den Entwurf des Haushaltsplans einzustellen, § 8 Satz 2 GAKG. Veranschlagt wird im Bundeshaushalt lediglich der Finanzierungsanteil des Bundes¹⁴ an der GAK, das bedeutet, der Gesamtbetrag der voraussichtlich im jeweiligen Haushaltsjahr zu leistenden Erstattungen an die Länder. Als Planungsgrundlage für die Mittelveranschlagung dienen dabei die in den Rahmenplänen enthaltenen Voranmeldungen der Länder für die nächsten Haushaltsjahre.¹⁵

Das GAKG legt die Anteile des Bundes an der Finanzierung fest, die der Bund den Ländern im Rahmen des Erstattungsverfahrens zur Verfügung stellt. Dies gilt jedoch nur, soweit das jeweilige Land die Zahlung tatsächlich getätigt hat.¹⁶ § 10 Abs. 2 Satz 1 GAKG sieht insofern auch die Möglichkeit von Vorauszahlungen vor.

Die Bundesanteile werden in § 10 Abs. 1 GAKG festgelegt. Danach erstattet der Bund den Ländern die Ausgaben jeweils regelmäßig zu 60 Prozent¹⁷, im Falle von Einzelmaßnahmen des Küstenschutzes 70 Prozent¹⁸ bzw. 80¹⁹ Prozent im Rahmen der EU-Förderpolitik. Entsprechend der Zuordnung der einzelnen Projekte und Vorhaben der Länder zu den genannten Förderbereichen erfolgt einzelvorhabenbezogen die prozentuale Ausgabenerstattung des Bundes. Eine weitere Zuordnung der Bundesmittel zu den einzelnen Vorhaben und Projekten der Länder wird im Bundeshaushalt hingegen nicht vorgenommen, da die Aufgaben- und Durchführungskompetenz der GAK bei den Ländern liegt. Die Mittelbereitstellung für die Mitfinanzierung der Einzelvorhaben und Projekte bleibt den Haushaltsverfahren der Länder vorbehalten.

14 Der Bund hat dies in seinem Haushaltsplan 2016 (http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/S_tandardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzien/Bundeshaushalt/Bundeshaushalt_2016/2016_01_01_HH2016_download.pdf?__blob=publicationFile&v=4) in den Titelgruppen 01 und 02 im Kapitel 1003 zum Einzelplan 10 vorgenommen.

15 So enthält der Rahmenplan 2014-2017 für das Haushaltsjahr 2015 Aussagen über die voraussichtlich erforderlichen Bundesmittel. Siehe hierzu: <http://berichte.bmelv-statistik.de/GAB-0000200-2014.pdf>, S. 125.

16 <http://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Foerderung-Agrarsozialpolitik/GAK/Texte/Erlaeuterungen.html>

17 Bei Maßnahmen nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 bis 5 GAKG und bei der dazu erforderlichen Vorplanung (§ 1 Abs. 2 GAKG), vgl. § 10 Abs. 1 Nr. 1 GAKG.

18 Bei Maßnahmen nach § 1 Abs. 1 Nr. 6 GAKG und bei der dazu erforderlichen Vorplanung (§ 1 Abs. 2 GAKG), vgl. § 10 Abs. 1 Nr. 2 GAKG.

19 Abweichend von Nummer 1 bei Maßnahmen nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe b und c GAKG, soweit diese für den Bewilligungszeitraum mit Mitteln finanziert werden, die im Rahmen des Artikels 4 der Verordnung (EG) Nr. 1259/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 zur Festlegung von Gemeinschaftsregeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (Abl. EG Nr. L 160 S. 113) in der am 10. Mai 2002 geltenden Fassung erbracht worden sind; bei mehrjährigen Maßnahmen tritt an die Stelle des Bewilligungszeitraumes das erste Jahr des Verpflichtungszeitraumes, vgl. § 10 Abs. 1 Nr. 3 GAKG.

Die Mittelbereitstellung für die GAK steht gemäß Art. 91a Abs. 3 Satz 4 GG unter dem Haushaltsvorbehalt. Die Bindungswirkung des Rahmenplanes besteht insofern nur regierungs- bzw. verwaltungsintern,²⁰ nicht aber gegenüber den Parlamenten als Inhaber der Budgethoheit. Nach Art. 91a Abs. 3 Satz 4 GG bleibt die Bereitstellung der Mittel der Feststellung in den jährlichen Haushaltsverfahren von Bund und Ländern vorbehalten. Das bedeutet, dass der Haushaltsgesetzgeber die Höhe des Finanzierungsanteils des Bundes in Abweichung des im Rahmenplan ausgewiesenen Mittelbedarfs festlegen kann. Auch bleibt es dem Haushaltsgesetzgeber unbenommen, Haushaltsmittel für bestimmte Maßnahmen oder Aufgabenbereiche, die von besonderem Interesse des Bundes sind, vorzusehen.²¹

2.2. Mittelbereitstellung für die GAK im Haushaltsverfahren 2016

Der Entwurf des Bundeshaushalts 2016 wies für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ bei Kapitel 1003 Titelgruppe 01 einen Finanzierungsanteil in Höhe von insgesamt 595 Mio. Euro aus. Im Rahmen des Haushaltsverfahrens 2016 hat der Haushaltsgesetzgeber diesen Anteil um 30 Mio. Euro auf 625 Mio. Euro erhöht.²² Der in den Titeln 632 91 und 882 93 veranschlagte Erhöhungsbetrag ist ausschließlich dafür vorgesehen, neue Maßnahmen in der Verantwortung des Bundes der weiterentwickelten Gemeinschaftsaufgabe im Bereich der ländlichen Entwicklung zu fördern. Darüber hinaus hat der Haushaltsgesetzgeber lediglich aus haushaltssystematischen Gründen eine Aufteilung des gesamten Finanzierungsanteils nach der Art der Mittelverwendung investiv bzw. konsumtiv vorgenommen.²³ Schließlich hat er im Haushaltsvermerk zur Titelgruppe 01 die Ausgaben dieser Titelgruppe für gegenseitig deckungsfähig erklärt.

Die Anlage 1 zum Kapitel 1003 GAK enthält eine Übersicht über die Ex-Post-Entwicklung der GAK-Bundesmittel in den Haushaltsjahren 2014 und 2015. Sie hat lediglich eine deklaratorische Bedeutung. Sie liefert Informationen über die Aufteilung der Ausgaben nach Maßnahmen und Aufgabenbereichen. Dabei enthält die Anlage 1 für das Haushaltsjahr 2014 die Ist-Ausgaben und für das Haushaltsjahr 2015 die Soll-Ausgaben. Die Aufteilung des Finanzierungsanteils des Bundes für das Haushaltsjahr 2016 wird erst nach der Beschlussfassung des Planungsausschusses im Frühjahr dieses Jahres durch das BMF und BMEL vorgenommen und im Rahmen des Haushaltsverfahrens 2017 in der Anlage 1 veröffentlicht.

20 Maunz/Dürig/Maunz GG Art. 91a Rn. 51.

21 Diese Festlegungen entfalten allerdings für die Parlamente und die Exekutive der Länder keine Bindungswirkung. Ob und gegebenenfalls welche Einzelvorhaben und Projekte zu diesen festgelegten Maßnahmen oder Aufgabenbereichen die Länder tatsächlich durchführen und damit die Bundesmittel verausgaben, bleibt der Entscheidung der Länder vorbehalten.

22 BT-Drs. 18/6124, S. 99; abzurufen unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/061/1806124.pdf>

23 Vgl. die einzelnen Titel zur Titelgruppe 01.

3. Ergebnis

Grundlage für die Mittelbereitstellung im Bundeshaushalt bildet die gemeinsame Rahmenplanung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“. Die Mittelveranschlagung beschränkt sich weitestgehend aufgrund der Mitfinanzierungskompetenz des Bundes lediglich auf den Gesamtbetrag seines Finanzierungsanteils. Entsprechend der Zuordnung der einzelnen Projekte und Vorhaben der Länder zu den genannten Förderbereichen erfolgt einzelvorhabenbezogen die prozentuale Ausgabenerstattung des Bundes. Die Detailplanung und die Durchführung einzelner Projekte und Vorhaben im Rahmen der GAK liegen in der Zuständigkeit der Länder. Diesbezüglich wird auf die einschlägigen Berichte²⁴ der Landesministerien an das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft verwiesen.

24 <http://www.bmelv-statistik.de/de/laendl-entwicklung-und-direktzahlung/>