



Bericht

an den Haushaltsausschuss
des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

Information über die Entwicklung des Einzelplans 10
(Bundesministerium für Ernährung und Landwirt-
schaft) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2019

Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	3
1.1	Allgemeines	3
1.2	Nachgeordnete Behörden	5
1.3	Personal	6
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	7
2.1	Allgemeines	7
2.2	Übertragbare Mittel und Ausgabereste	7
2.3	Verpflichtungsermächtigungen	9
3	Wesentliche Ausgaben	11
3.1	Landwirtschaftliche Sozialpolitik	11
3.2	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“	13
3.3	Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation	14
4	Wesentliche Einnahmen	15
5	Feststellungen zu ausgewählten Aufgabenbereichen	15
5.1	Ressortforschung des BMEL	15
5.2	Haushalts und Wirtschaftsführung des FLI	16
5.3	Maritime Kontrolleinheiten	16
5.4	Interne Revision im Geschäftsbereich des BMEL	18
6	Ausblick	18

1 Überblick

1.1 Allgemeines

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) nimmt Aufgaben des Bundes auf den Gebieten der Ernährung, der Land- und Forstwirtschaft, der ländlichen Räume sowie des gesundheitlichen Verbraucherschutzes wahr. Darüber hinaus gestaltet es die landwirtschaftliche Sozialpolitik und stellt finanzielle Mittel für die landwirtschaftlichen Sozialsysteme bereit.

Das Haushaltsvolumen des Einzelplans 10 umfasste im Jahr 2017 5,7 Mrd. Euro (Ist-Ausgaben). Das entsprach 1,7 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt.

67 % seines Gesamtbudgets gab das BMEL für die landwirtschaftlichen Sozialsysteme und 11 % für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) aus.

Die übrigen 22 % des Gesamtbudgets verwendete es, um

- die Lebensmittelsicherheit zu verbessern,
- den gesundheitlichen Verbraucherschutz zu stärken,
- die Landwirtschaft sowie den ländlichen Raum zu unterstützen,
- Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation auszubauen und
- internationale Maßnahmen zur Stärkung der Agrarwirtschaft und zur Ernährungssicherung zu fördern.

Dazu finanzierte das BMEL mehrere Förderprogramme, die die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) und die Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e. V. als Projektträger fachlich und administrativ abwickelten.

Die Tabelle 1 gibt einen Überblick über den Einzelplan.

Tabelle 1

**Übersicht über den Einzelplan 10
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft**

	2017 Soll	2017 Ist^a	Abwei- chung Ist / Soll^b	2018 Soll	2019 Haushalts- entwurf	Verände- rung 2018 / 2019^b
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	6 002,6	5 687,8	-314,8	6 019,2	6 245,3	3,6
darunter:						
• Landwirtschaftliche Sozial- politik	3 917,3	3 807,8	-109,5	3 952,7	4 007,2	1,4
• Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrar- struktur und des Küsten- schutzes"	765,0	650,9	-114,1	765,0	895,0	14,5
• Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation (einschließ- lich Bundesforschungsinsti- tute)	662,7	576,3	-86,4	735,0	743,6	1,2
• Ministerium	97,7	95,3	-2,4	101,3	108,7	6,7
Einnahmen des Einzelplans	67,1	99,8	32,7	61,7	64,0	3,6
Verpflichtungsermächtigungen	1 478,8	896,0	-582,8	1 509,9	1 433,7	-5,0
	Planstellen / Stellen					in %
Personal	4 242	4 009 ^d	234	4 331 ^e	4 409	1,8

Quelle: Einzelplan 10. Für das Jahr 2017: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2018: Haushaltsplan; für das Jahr 2019: Haushaltsentwurf.

Erläuterungen: ^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2017, Übersicht Nummer 4.9).

^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^d Ist-Besetzung am 1. Juni 2017.

^e Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2018: 4 047 Planstellen/Stellen.

1.2 Nachgeordnete Behörden

Zum Geschäftsbereich des BMEL gehören die BLE, das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL), das Bundessortenamt, vier Bundesforschungsinstitute und das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR). Der Deutsche Weinfonds, der über eine Sonderabgabe finanziert wird, untersteht der Aufsicht des BMEL.

Tabelle 2

Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft

	Einnahmen 2017 (Ist) ^a	Ausgaben 2017 (Ist) ^a	Besetzte Planstellen / Stellen am 1. Juni 2017	Besetzte Planstellen / Stellen am 1. Juni 2018
	in Mio. Euro			
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft	0,2	95,3	861	863
Bundesforschungsinstitute				
• Julius Kühn-Institut, Bundesforschungsinstitut für Kulturpflanzen	4,2	88,6	753	757
• Friedrich Loeffler-Institut, Bundesforschungsinstitut für Tiergesundheit	9,3	108,6	611	604
• Max Rubner-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ernährung und Lebensmittel	1,6	53,7	458	464
• Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei	18,4	96,0	605	610
Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit	11,1	45,4	461	489
Bundessortenamt	12,4	22,1	260	260
Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung	17,4	124,0	923	949
Bundesinstitut für Risikobewertung	7,4	92,4	266	259

Quelle: Einzelplan 10. Für das Jahr 2017: Haushaltsrechnung, für das Jahr 2018: Haushaltsplan; für das Jahr 2019: Haushaltsentwurf.

Erläuterungen: ^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2017, Übersicht Nummer 4.9).

Die personalstärkste Einrichtung im Geschäftsbereich des BMEL ist die BLE. Sie hat vielfältige Aufgaben in den Bereichen Landwirtschaft, Ernährung, Fischerei und Verbraucherschutz sowie als Dienstleistungszentrum. Das BMEL erstattet der BLE Verwaltungs- und Investitionsausgaben, soweit diese nicht durch eigene Einnahmen gedeckt sind.

Zum 1. Februar 2017 erweiterte die BLE ihr Aufgabenspektrum um das Bundeszentrum für Ernährung und das Bundeszentrum für Landwirtschaft. Ziel dieser Bundeszentren ist die Vermittlung und Förderung von Wissen und Kompetenzen in den Themenbereichen Landwirtschaft, Lebensmittel und Ernährung. Sie übernahmen mit ihrer Gründung Aufgaben und Personal des am 3. November 2016 aufgelösten Vereins „aid infodienst Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz e. V.“, den das BMEL mit zuletzt 5 Mio. Euro jährlich institutionell gefördert hat.

1.3 Personal

Von den im Personalhaushalt 2017 ausgewiesenen 4 242 Planstellen und Stellen waren 4 009 zum 1. Juni 2017 besetzt.

Mit dem Bundeshaushalt 2018 hat der Einzelplan 10 insgesamt 89 zusätzliche Planstellen und Stellen erhalten. Die dem Bundesrechnungshof aus den Beratungen zum Bundeshaushalt 2018 vorliegenden Unterlagen nennen stichwortartige Begründungen. Im Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2019 ist ein weiterer Zuwachs von 78 Planstellen und Stellen vorgesehen.

Die Anzahl an Planstellen und Stellen im Einzelplan 10 wird innerhalb dieser zwei Jahre um 3,7 % zunehmen, obwohl sich die Aufgaben des Bundesministeriums und der nachgeordneten Behörden nicht grundlegend geändert haben. Nach den Verfahrenshinweisen des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) ist die Ausstattung mit Planstellen und Stellen einer eingehenden Bedarfsprüfung zu unterziehen. Aufgrund der verzögerten Regierungsbildung mag der Bedarf aus Sicht des BMEL dringlich und daher eine vollständige Personalbedarfsermittlung nicht möglich gewesen sein. Gleichwohl ist der Personalbedarf mit einer angemessenen Methode nachzuweisen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMEL den Personalmehrbedarf rückwirkend für das Haushaltsjahr 2018 sowie für das Haushaltsjahr 2019 sachgerecht begründet und vollständig nachweist.

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

2.1 Allgemeines

Nachdem die Ausgaben im Einzelplan 10 in den Jahren 2012 bis 2015 mit 5,2 Mrd. Euro annähernd gleich blieben, stiegen sie bis zum Jahr 2017 auf 6,0 Mrd. Euro an. Im Jahr 2018 sind ebenfalls 6,0 Mrd. Euro und im Jahr 2019 6,2 Mrd. Euro veranschlagt.

Ausgabenschwerpunkte bildeten im Jahr 2017 die landwirtschaftliche Sozialpolitik mit 3,8 Mrd. Euro, die GAK mit 651 Mio. Euro sowie die „Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation“ mit 576 Mio. Euro. Diese Bereiche sind auch ursächlich für die Ausgabensteigerungen in den Jahren 2017 bis 2019.

Die Zahlungen der Europäischen Union für die Landwirtschaft und die ländlichen Räume sind nicht im Einzelplan 10 veranschlagt. Im Jahr 2017 betrugen sie 5,9 Mrd. Euro. Die Förderung der Landwirtschaft ist aufgrund der EU-Verträge (Gemeinsame Agrarpolitik – GAP) eine vorrangige Aufgabe der Europäischen Union. Die GAP beruht auf zwei Säulen. Die erste Säule bilden die Gemeinsamen Marktordnungen für Agrarprodukte und die Direktzahlungen für die Landwirtschaft (Agrarfonds). Dazu stellte die Europäische Union im Jahr 2017 Deutschland 5 Mrd. Euro aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft zur Verfügung. Die zweite Säule bildet die Politik für ländliche Räume. Hierzu zählen z. B. die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete sowie die finanzielle Förderung des Küsten- und Hochwasserschutzes. Für die zweite Säule standen Deutschland 0,8 Mrd. Euro im Jahr 2017 zur Verfügung.

2.2 Übertragbare Mittel und Ausgabereste

In welcher Höhe die Ressorts Ausgabereste aus den übertragbaren Mitteln des abgelaufenen Haushaltsjahres bilden, steht regelmäßig erst mit der Haushaltsrechnung des laufenden Haushaltsjahres fest. Der Bundesrechnungshof kann daher nur einen Überblick über die übertragbaren Ausgaben des abgelaufenen Haushaltsjahres (2017) geben und über die Restebildung aus den übertragbaren Ausgaben des davorliegenden Jahres (2016) berichten.

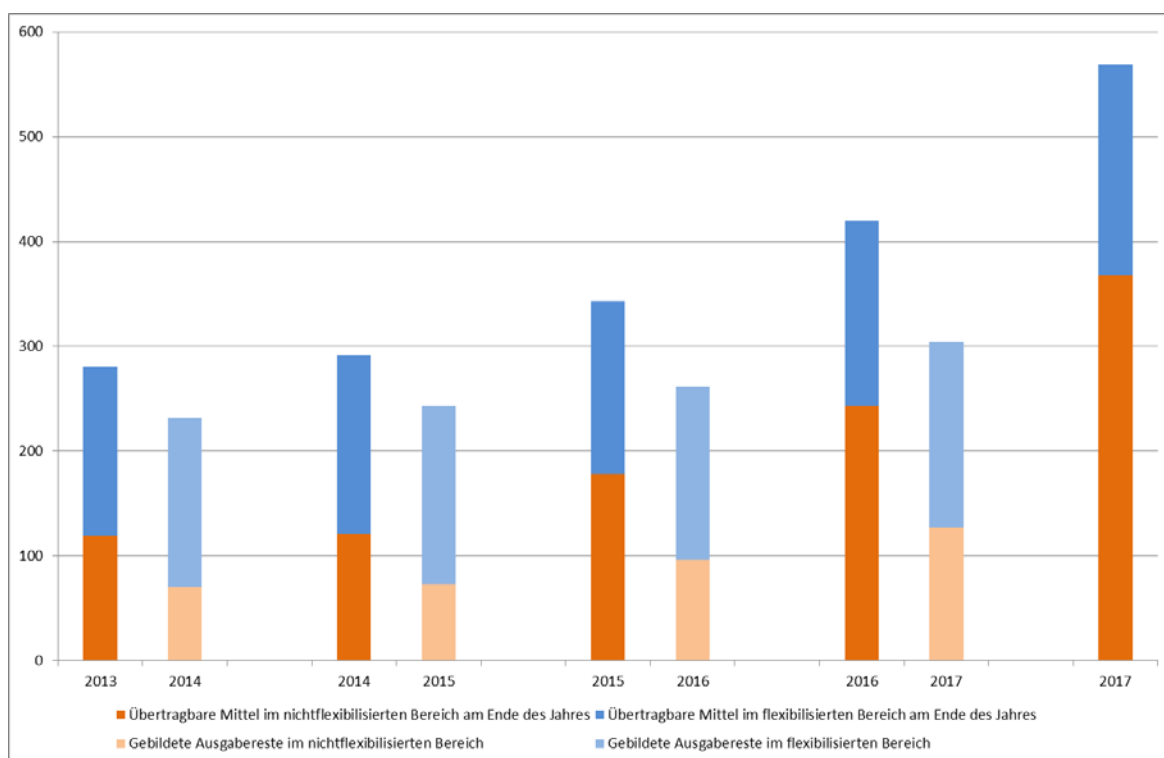
Die übertragbaren Mittel und die Ausgabereste stiegen im Einzelplan 10 in den letzten Jahren tendenziell stetig an. Die in das Jahr 2018 übertragbaren Mittel erreichen mit 568,8 Mio. Euro einen Höchstwert. Die übertragbaren Mittel be-

stehen aus einem flexibilisierten Anteil von 200,7 Mio. Euro und einem nicht flexibilisierten Anteil von 368,1 Mio. Euro.

Aus den in das Jahr 2017 übertragbaren Mitteln von 419,8 Mio. Euro bildete das BMEL im Jahr 2017 Ausgabereste von 304,2 Mio. Euro. Die Ausgabereste erreichen damit einen Höchstwert und sind im Vergleich zum Jahr 2016 um 14,3 % gestiegen. Die im Jahr 2017 gebildeten Ausgabereste bestehen aus einem flexibilisierten Anteil von 177,3 Mio. Euro und einem nichtflexibilisierten Anteil von 126,9 Mio. Euro. Abbildung 1 zeigt den Verlauf der Jahre 2013 bis 2017.

Abbildung 1

Übertragbare Mittel und daraus gebildete Ausgabereste in Mio. Euro



Quelle: Haushaltsrechnungen.

Die meisten Ausgabereste entfielen im Jahr 2017 mit 175,6 Mio. Euro auf die Behörden im nachgeordneten Geschäftsbereich des BMEL (ohne BLE und BfR). Die Ausgabereste wurden mit 145,5 Mio. Euro überwiegend aus flexibilisierten Haushaltsansätzen gebildet, davon 55,7 Mio. Euro bei den Titeln 711 01 und 712 01 für die Planung und Durchführung von (Eigen-)Baumaßnahmen. Das BMEL geht davon aus, dass sich die Ausgabereste in diesem Bereich kontinuierlich verringern, weil Baumaßnahmen künftig nur noch über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben abgewickelt würden.

Weitere Ausgabereste entfielen mit 96,3 Mio. Euro auf die Kapitel 1004 (Marktordnung, Maßnahmen der Notfallvorsorge), 1005 (Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation) und 1012 (Bundesministerium). Hiervon waren 73,4 Mio. Euro nicht flexibilisiert.

Ausgabereste stehen grundsätzlich bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres als Ausgabeermächtigung zur Verfügung (§ 45 Absatz 2 BHO). Für den flexibilisierten Bereich hat das BMF eine generelle Ausnahme von der zeitlichen Verfügungsbeschränkung zugelassen. Deshalb besteht für die Ressorts ein Anreiz, im flexibilisierten Bereich „großzügig“ Reste zu bilden. Aber auch hier gilt, dass für die Bildung von Ausgabe-
resten ein konkreter sachlicher Bedarf vorliegen muss.

Sofern gebildete Ausgabereste genutzt werden, führt dies in den betroffenen Titeln zu einer zusätzlichen Ausgabeermächtigung im laufenden Haushaltsjahr. Ausgabereste beeinträchtigen die Transparenz des Haushalts, weil sie nicht im Haushaltsplan ausgewiesen werden. Die Inanspruchnahme von Ausgaberesten und die entsprechenden kassenmäßigen Einsparungen werden erst in der Haushaltsrechnung dargestellt. So wurden beispielsweise im Jahr 2017 bei der Förderung von Modell- und Demonstrationsvorhaben (Kapitel 1005 Titel 686 01) zusätzlich zum Sollansatz von 13,5 Mio. Euro Ausgabereste von 6,7 Mio. Euro in Anspruch genommen.

Der Bundesrechnungshof sieht die Höhe der Ausgabereste und die Anzahl der betroffenen Titel kritisch. Hinzu kommt, dass das Ressort die gebildeten Ausgabereste nur in einem sehr geringen Umfang in Anspruch nimmt. Um die Ausgabereste zu verringern, empfiehlt der Bundesrechnungshof eine kritische Betrachtung der Etabilität der Vorhaben. Darüber hinaus erwartet der Bundesrechnungshof, dass das BMEL und die Behörden seines Geschäftsbereichs im Hinblick auf die Budgethoheit des Parlaments die Vorgaben des BMF bei der Bedarfsprüfung beachten und einen strengen Maßstab bei der Restebildung anlegen. Das BMF sollte bei der Genehmigung entsprechender Anträge des Ressorts verstärkt darauf achten.

2.3 Verpflichtungsermächtigungen

Von den im Einzelplan 10 für das Haushaltsjahr 2017 ausgebrachten Verpflichtungsermächtigungen von 1 479 Mio. Euro ist das BMEL Verpflichtungen von 896 Mio. Euro eingegangen (61 %). Die Ausgaben des Jahres 2019 sind auf-

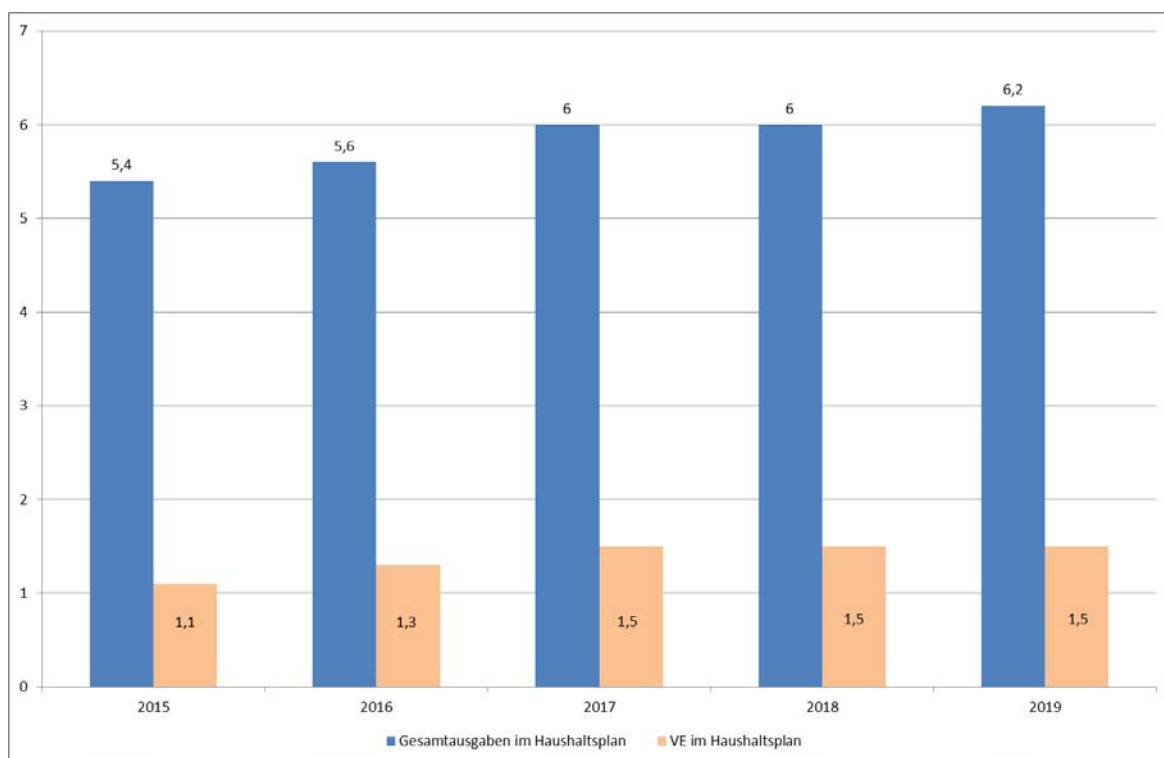
grund von Verpflichtungsermächtigungen der Haushaltsjahre 2017 und früher bereits mit insgesamt 1,1 Mrd. Euro verplant. Dies entspricht 17,2 % der für das Jahr 2019 veranschlagten Ausgaben. Der Einzelplan 10 liegt mit diesem Verhältnis über dem Wert des gesamten Bundeshaushalts.¹ Im Haushaltsplan des Jahres 2018 sind weitere Verpflichtungsermächtigungen mit Fälligkeit im Jahr 2019 von 460 Mio. Euro ausgebracht. Die daraus folgende zusätzliche Inanspruchnahme der Ausgaben des Jahres 2018 bleibt abzuwarten.

Durch die Vorbelastungen aus eingegangenen Verpflichtungen sind Teile des Bundeshaushalts zukünftiger Jahre festgelegt. Sie sind so der Disposition des Haushaltsgesetzgebers zukünftiger Jahre entzogen.

Mit dem Haushalt 2019 sollen – über die Haushaltsmittel des Jahres 2019 hinaus – Verpflichtungsermächtigungen für Folgejahre von 1,5 Mrd. Euro ausgebracht werden. Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der Verpflichtungsermächtigungen für die Jahre 2015 bis 2019.

Abbildung 2

Verpflichtungsermächtigungen im Einzelplan 10 in Mrd. Euro



Quelle: Einzelplan 10. Für die Jahre bis 2017: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2018: Haushaltsplan; für das Jahr 2019: Haushaltsentwurf

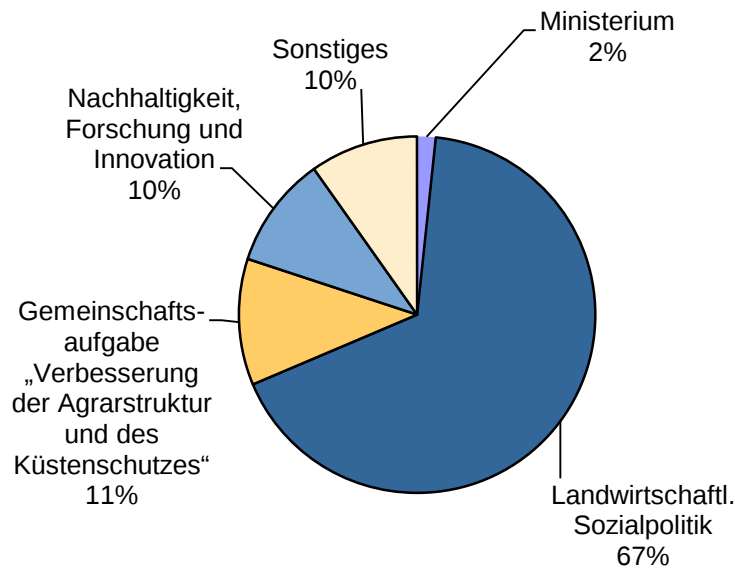
¹ Die Vorbelegung für das Jahr 2019 im Gesamthaushalt des Bundes aus VE der Jahre 2017 und früher liegt bei 11 %.

3 Wesentliche Ausgaben

Abbildung 3 gibt einen Überblick über die wesentlichen Ausgabenbereiche des Einzelplans 10.

Abbildung 3

Wesentliche Ausgabenbereiche im Jahr 2017 (Ist)



Quelle: Haushaltsrechnung des Einzelplans 10 für das Haushaltsjahr 2017.

3.1 Landwirtschaftliche Sozialpolitik

Die landwirtschaftliche Sozialversicherung (Kapitel 1001) ist ein von der allgemeinen Sozialversicherung unabhängiges, berufsständisch geprägtes Sondersystem. Sie bietet den selbstständigen Landwirten, deren Ehegatten und Lebenspartnern sowie mitarbeitenden Familienangehörigen eine soziale Absicherung, die mit der von abhängig Beschäftigten vergleichbar ist. Die landwirtschaftliche Sozialversicherung gliedert sich in die Versicherungszweige Alterssicherung, Kranken- und Pflegeversicherung sowie Unfallversicherung. Die soziale Absicherung erstreckt sich nicht nur auf die klassische Landwirtschaft, sondern beispielsweise auch auf die Forstwirtschaft, den Wein-, Obst- und Gartenbau, die Fischzucht sowie die Imkerei.

Wie bei anderen Sozialsystemen beteiligt sich der Bund an der Finanzierung der landwirtschaftlichen Sozialversicherung. Er bezuschusste sie im Jahr 2017 mit 3,8 Mrd. Euro. Davon entfielen 2,25 Mrd. Euro auf die Alterssicherung, 1,33 Mrd. Euro auf die Krankenversicherung und 178 Mio. Euro auf die Unfallversicherung. Im Jahr 2019 sollen die Gesamtausgaben für die landwirtschaftliche Sozialversicherung auf 4,0 Mrd. Euro steigen.

Der jeweilige Bundeszuschuss deckt bei der Alterssicherung die Differenz von Einnahmen (Beiträgen) und Ausgaben. Bei der Krankenversicherung deckt er den größten Teil der Aufwendungen für diejenigen, die eine Rente aus der Alterssicherung der Landwirte beziehen. Bei der Unfallversicherung mindert er die Beiträge von landwirtschaftlichen Betrieben. Der Bundesrechnungshof hat den Bundeszuschuss zur Unfallversicherung geprüft. Da regelmäßige Evaluationen des im Wege einer Zuwendung ausgereichten Bundeszuschusses für die zurückliegenden Jahre fehlten, analysierte er die Abrechnungen der Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau (SVLFG) für die Umlagejahre 2013 und 2014. Aufgrund dieser Analysen hat der Bundesrechnungshof Zweifel, ob das BMEL die mit diesem Zuschuss angestrebten Ziele erreicht. Die Erörterung mit dem BMEL steht noch aus.

Aufgrund des Strukturwandels und der demografischen Entwicklung werden die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe und die der Beitragszahlenden in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung weiter stetig sinken. Die Zahl der Beitragszahlenden in der landwirtschaftlichen Alterssicherung hat sich von 252 000 im Jahr 2011 auf annähernd 194 000 zu Beginn des Jahres 2018 verringert. Für das Jahr 2023 geht die Bundesregierung in ihrem Lagebericht zur Alterssicherung der Landwirte 2017 von 157 000 Beitragszahlenden aus. Auch die Zahl der Leistungsempfängenden ist rückläufig. Im Jahr 2011 bezogen 613 000 Personen Leistungen der Alterssicherung, zum 30. März 2018 lediglich noch 585 000.

Ebenfalls rückläufig sind die Zahl der Mitglieder der Krankenversicherung der Landwirte (rund 485 000 zum Stichtag 1. Juli 2018 gegenüber 564 000 im Jahr 2011) und die Zahl der beitragspflichtigen Unternehmen in der landwirtschaftlichen Unfallversicherung (1,5 Millionen im Jahr 2016 gegenüber 1,6 Millionen im Jahr 2011). Der Bundesrechnungshof empfahl aufgrund dieser Entwicklung bereits im Jahr 1999, die zersplitterten Strukturen der landwirt-

schaftlichen Sozialversicherung durch die Errichtung eines (Bundes-)Trägers zu konsolidieren.

Zum 1. Januar 2013 kam es zur Fusion der zuvor selbstständigen landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften, Alterskassen, Krankenkassen und Pflegekassen sowie des ehemaligen Spitzenverbands der landwirtschaftlichen Sozialversicherung zur SVLFG. Hierdurch ergeben sich Einsparmöglichkeiten. Die SVLFG war deshalb verpflichtet, spätestens im Jahr 2016 die gesetzlich normierten Höchstgrenzen für die Verwaltungs- und Verfahrenskosten der einzelnen Versicherungszweige einzuhalten. Die SVLFG hat sie überwiegend durch einen sozialverträglichen Personalabbau erreicht. Im Vergleich zu 2016 sind die Soll-Ansätze der Verwaltungs- und Verfahrenskosten in den Haushalten der SVLFG für die Jahre 2017 und 2018 allerdings bereits wieder erheblich gestiegen.

Der Gesetzgeber hatte die SVLFG verpflichtet, dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat über die Entwicklung ihrer Verwaltungs- und Verfahrenskosten zu berichten. Dem Bericht sollten das BMEL sowie das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ihre Stellungnahmen beifügen. Auch der Bundesrechnungshof äußerte sich in einem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO. Danach zeigt der erneute, erhebliche Anstieg der Verwaltungs- und Verfahrenskosten, aber auch der aktuelle Stand der Organisationsstruktur, dass die SVLFG die an die Fusion geknüpften Ziele des Gesetzgebers auch im sechsten Jahr nach ihrer Errichtung noch nicht erreicht hat. Nach wie vor besteht eine erheblich durch Standorte bzw. Regionen geprägte, verteilte Aufgabenwahrnehmung. Der Bundesrechnungshof hält es daher für erforderlich, dass die SVLFG ihr Handeln vorrangig an dem Ziel einer dauerhaften Kostensenkung ausrichtet. Andernfalls ist die Existenz der landwirtschaftlichen Sozialversicherung als eigenständiges Sozialversicherungssystem aufgrund der demografischen Entwicklung mit weiter rückläufigen Versichertenzahlen und deshalb sinkendem Aufgabenvolumen nicht zu gewährleisten.

3.2 Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“

Die GAK (Kapitel 1003) enthält mehr als 60 verschiedene Förderungen für Agrarstruktur- und Infrastrukturmaßnahmen. Sie deckt in weiten Teilen den Anwendungsbereich der EU-Verordnung „über die Förderung der Entwicklung des

ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds“ (ELER-Verordnung) ab. Einzelheiten vereinbaren Bund und Länder in einem Rahmenplan, der jährlich fortgeschrieben wird. Die Länder setzen ihn als eigene Aufgabe um. Der Bund übernimmt 60 % der Ausgaben bei der Agrarstruktur und 70 % beim Küstenschutz.

Im Jahr 2017 gab das BMEL für die GAK 651 Mio. Euro aus. Im Jahr 2018 veranschlagte es 765 Mio. Euro. Für das Jahr 2019 sieht der Haushaltsentwurf 895 Mio. Euro vor. Damit steigerte das BMEL die Ausgaben für die GAK seit dem Jahr 2014 (Ansatz von 590 Mio. Euro) um 34 %.

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 7. Februar 2018 haben die Regierungsparteien für die laufende 19. Wahlperiode vereinbart, einen GAK-Sonderrahmenplan „Förderung der ländlichen Entwicklung“ einzurichten. Die genaue Ausgestaltung ist derzeit noch unklar. Für den Sonderrahmenplan hat das BMEL für das Jahr 2018 10 Mio. Euro und für das Jahr 2019 150 Mio. Euro vorgesehen. Die Finanzierung des neuen Sonderrahmenplans ist damit ursächlich für die Ausgabensteigerungen bei der GAK.

3.3 Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation

Das BMEL steigerte die Ausgaben für Nachhaltigkeit, Forschung und Innovationen (Kapitel 1005, ohne Bundesforschungsinstitute) seit dem Jahr 2009 um 181 % auf geplante 380 Mio. Euro im Jahr 2018. Die Mittel sind im Wesentlichen für die Förderprogramme „Nachwachsende Rohstoffe“, „Innovationsförderung“, „Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft“, das „Bundesprogramm Ländliche Entwicklung“ sowie für institutionell geförderte Forschungseinrichtungen bestimmt. Bei diesen Einrichtungen handelt es sich um die Deutsche Biomasseforschungszentrum gGmbH und sechs Einrichtungen der „Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V.“. Im Jahr 2019 sollen die Ausgaben um weitere 26 Mio. Euro steigen.

Das BMEL unterhält vier Bundesforschungsinstitute, die Entscheidungshilfen für die Ernährungs-, Landwirtschafts- und Verbraucherschutzpolitik des Bundes erarbeiten. Die Ausgaben des Bundes für die Forschungseinrichtungen lagen im Jahr 2017 bei 347 Mio. Euro. Im Jahr 2018 veranschlagte das BMEL 355 Mio. Euro. Für das Jahr 2019 sieht der Haushaltsentwurf 337 Mio. Euro vor.

4 Wesentliche Einnahmen

Die Ist-Einnahmen betrugen 100 Mio. Euro im Jahr 2017. Für das Jahr 2018 sind 62 Mio. Euro veranschlagt, für das Jahr 2019 sind 64 Mio. Euro eingeplant.

5 Feststellungen zu ausgewählten Aufgabenbereichen

5.1 Ressortforschung des BMEL

Das BMEL legte am 21. März 2007 ein „Konzept für eine zukunftsfähige Ressortforschung“ in seinem Geschäftsbereich vor. Nach dem Konzept sollten die sieben bestehenden Bundesforschungsanstalten zu vier Bundesforschungsinstituten zusammengeführt werden. Das BMEL setzte die Planungen um.

Die Ressortforschung des BMEL teilt sich nunmehr in vier Einrichtungen:

- Julius Kühn-Institut (JKI), Bundesforschungsinstitut für Kulturpflanzen,
- Friedrich Loeffler-Institut (FLI), Bundesforschungsinstitut für Tiergesundheit,
- Max Rubner-Institut (MRI), Bundesforschungsinstitut für Ernährung und Lebensmittel und
- Johann Heinrich von Thünen-Institut (TI), Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei.

Der Bundesrechnungshof hat beispielhaft die Einbindung des FLI in die Ressortforschung untersucht und beim Forschungsmanagement des BMEL zahlreiche Schwachstellen festgestellt. So entwickelte das BMEL zuletzt im Jahr 2008 einen einheitlichen Forschungsplan. Zuletzt sollten „Forschungscluster“ mit einem vorgegebenem „politischen Rahmen“ die Forschung steuern. Aussagekräftige und verbindliche Forschungsschwerpunkte kamen damit allerdings nicht zustande. Das FLI konnte kein abgestimmtes Forschungsprogramm vorlegen. Seine Eintragungen in die Forschungsprogrammdatenbank, die dem BMEL eine Übersicht über alle Forschungsvorhaben ermöglichen soll, waren lückenhaft.

Das BMEL nahm die Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes zum Anlass, sein Forschungsmanagement umfassend zu überarbeiten. Durch zahlreiche Erlasse, Hausanordnungen und Schreiben an die Ressortforschungseinrichtungen will es Defizite bei der Umsetzung des Forschungsmanagements beheben.

5.2 Haushalts und Wirtschaftsführung des FLI

Das FLI (Kapitel 1014) führte im Jahr 2016 insgesamt 142 Forschungsprojekte durch. 135 der 142 Forschungsprojekte waren nach Angaben des FLI „drittmittelfinanziert“ unter anderem von der EU und nationalen Organisationen. Bei 50 dieser Projekte kamen die Drittmittelgeber aus dem Bereich der Wirtschaft. In die Projektkosten kalkulierte das FLI neben Personalkosten sowie Kosten für Verbrauchsmaterial, Reisekosten und Geräte auch 14 % Management- und Bewirtschaftungspauschale und 20 % Gemeinkosten ein. Die Zuschläge für die Management- und Bewirtschaftungspauschale sammelte das FLI über Jahre an, um zusätzliche Mittel für Infrastrukturmaßnahmen und seinen Bewirtschaftungsaufwand zur Verfügung zu haben. Da das FLI davon keinen Gebrauch machte, standen aus diesen zusätzlichen Pauschalen im Jahr 2017 rund 1,2 Mio. Euro zur Verfügung.

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass das FLI die Management- und Bewirtschaftungspauschale ohne rechtliche Grundlage erhob und die Beträge seit dem Jahr 2010 ansammelte. Es hat sich damit zusätzliche frei verfügbare Mittel verschafft. Der Bundesrechnungshof hat das BMEL noch während der Erhebungen auf diesen Sachverhalt hingewiesen.

Das BMEL hat das FLI daraufhin umgehend aufgefordert, die angesammelten Mittel an den Gesamthaushalt abzuführen.

5.3 Maritime Kontrolleinheiten

Die BLE bereedert im Auftrag des BMEL drei Fischereischutzboote (FSB).

Mit den jeweils 73 m langen Booten überwacht die BLE die Einhaltung nationaler und internationaler fischereirechtlicher Vorschriften auf See. Sie führt dazu Inspektionen an Bord von Fischereifahrzeugen sowie Sichtkontrollen durch. Die Überwachung umfasst insbesondere die Einhaltung der für Deutschland geltenden Fangquoten sowie die Fangmethoden. Für den Unterhalt der FSB wendet das BMEL jährlich rund 13,5 Mio. Euro auf (Kapitel 1004 Anlage 2 Titelgruppe 04).

Der Bundesrechnungshof hat beim BMEL und bei der BLE untersucht, wie sie den wirtschaftlichen Einsatz der FSB sicherstellen. Zudem verschaffte er sich bei einer mehrtägigen Inspektionsreise auf einem FSB einen Überblick über die Aufgabenwahrnehmung.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die FSB innerhalb eines Dreijahres-Zeitraums 1 413 Inspektionen durchführten, denen 37 geahndete Verstöße gegenüberstanden. Daraus resultierten 51 000 Euro festgesetzte Geldbußen. Er empfahl dem BMEL, die Seekontrollen effizienter und risikoorientierter zu gestalten. Dazu sollte es,

- die Inspektionsberichte danach auswerten, welcher Typus Schiff in räumlicher und zeitlicher Hinsicht auffällig geworden ist, um künftige Kontrollen auf Basis dieser Erkenntnislage durchzuführen,
- darauf hinwirken, dass die FSB auf die Logbuchdaten ausländischer Fischereifahrzeuge, die in den deutschen Hoheitsgewässern fischen, zugreifen können. Diese für die Auswertung der Fischereiaktivitäten wichtige Informationsbasis war unmittelbar nur für deutsche Fischereifahrzeuge verfügbar,
- auf europäischer und nationaler Ebene darauf hinwirken, dass zur Sicherstellung der unionsrechtlichen Bestimmung, grundsätzlich alle gefangenen Fische anzulanden und unerwünschte oder untermaßige Tiere nicht länger in das Meer zurückzuwerfen sind und in begründeten Fällen die Verpflichtung zu einer datenschutzrechtlich gesicherten Kameraüberwachung auf Fischereifahrzeugen zugelassen wird,
- die auf seine Initiative im Jahr 2014 geschaffene rechtliche Grundlage, die Zollverwaltung oder die Bundespolizei ganz oder teilweise mit Aufgaben der Fischereiaufsicht zu beauftragen, in die Praxis umsetzen und
- bestehende Gebührentatbestände anwenden und nicht länger alle Dienstleistungen für Fischereibetriebe unentgeltlich zu erbringen.

Das BMEL hat die Feststellungen und Empfehlungen im Wesentlichen anerkannt, und deren Realisierung angekündigt. So überarbeitet es derzeit ein Risikomanagement, das die Grundlage für die Einsätze der FSB bildet. Zudem will es die maßgebliche Seefischerei-Bußgeldverordnung fortlaufend anpassen, um unerwünschte Tatbestände künftig sanktionieren zu können.

Der Bundesrechnungshof wird die Umsetzung der zugesagten Änderungen begleiten.

5.4 Interne Revision im Geschäftsbereich des BMEL

Beim BMEL und seinen Einrichtungen im Geschäftsbereich verfügt nur die BLE über eine Interne Revision. Um hierfür die Hintergründe zu erfahren, hat der Bundesrechnungshof Fragebögen an das BMEL und seine nachgeordneten Einrichtungen gerichtet, ausgewertet und mit dem BMEL erörtert.

Das BMEL ist eines der letzten Ressorts in der Bundesregierung ohne Interne Revision. Der BRH hatte beanstandet, dass es weder beabsichtigte eine Interne Revision einzurichten noch sich sonstigen Zugang zu einer Revisionsfunktion zu verschaffen.

Inzwischen hat sich das BMEL entschieden, den Aufbau einer Internen Revision vorzubereiten. Dazu will es in einem ersten Schritt eine Risikoanalyse durchführen.

Die nachgeordneten Einrichtungen des BMEL verwiesen im Wesentlichen darauf, dass es den Beauftragten für den Haushalt gebe, das Mehr-Augen-Prinzip beachtet werde und mit einem Qualitätsmanagement, der Korruptionsprävention sowie Prüfungen des Bundesrechnungshofs ausreichend geregelt, untersucht oder geprüft würde. Die Bundesforschungsinstitute führten teilweise ergänzend an, dass auch die Evaluationen und Bewertungen des Wissenschaftsrates sowie des wissenschaftlichen Beirats für eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung sorgten.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes haben die Einrichtungen im nachgeordneten Geschäftsbereich die Notwendigkeit einer Internen Revision nicht ausreichend geprüft. Dazu müssten sie in einem ersten Schritt die mit ihrer Aufgabenerledigung verbundenen Risiken bewerten und analysieren. In einem zweiten Schritt wäre dann die Entscheidung über das Ob und Wie einer Internen Revision zu treffen.

Das BMEL teilte mit, dass das BVL mittlerweile über eine Interne Revision verfüge.

6 Ausblick

Für das Jahr 2020 sind im Finanzplan des Bundes 6,4 Mrd. Euro für den Einzelplan 10 vorgesehen. Für die Jahre 2021 und 2022 sind jeweils 6,5 Mrd. Euro eingeplant.

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 7. Februar 2018 haben die Regierungsparteien für die laufende 19. Wahlperiode unter anderem vereinbart, eine Ackerbaustrategie zu erarbeiten und bis Mitte der Legislaturperiode vorzulegen. Die Ackerbaustrategie soll sich insbesondere mit umwelt- und naturverträglichen Anwendungen von Pflanzenschutzmitteln befassen. Im Koalitionsvertrag wird dabei der Schutz der Bienen besonders hervorgehoben. Für die Ackerbaustrategie hat das BMEL erstmalig im Haushaltsentwurf 2019 5 Mio. Euro veranschlagt (Kapitel 1005, Titel 686 10 und 893 10).

Ehmann

Neis