



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 2020

Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	3
1.1	Allgemeines	3
1.2	Nachgeordnete Behörden	4
1.3	Personal	6
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	7
2.1	Allgemeines	7
2.2	Übertragbare Mittel und Ausgabereste	9
2.3	Verpflichtungsermächtigungen	11
3	Wesentliche Ausgaben	12
3.1	Landwirtschaftliche Sozialpolitik	13
3.2	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“	16
3.3	Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation	19
4	Wesentliche Einnahmen	20
5	Prüfungsfeststellungen zu ausgewählten Aufgabenbereichen	20
5.1	Ernährungsnotfallvorsorge des Bundes	20
5.2	Innovationsförderung	22
5.3	Bundesprogramm „Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft“	24
5.4	Dürrehilfe	27
5.5	Maßnahmen zur Entwicklung des Marktes von Milch und Milcherzeugnissen	29
5.6	Nationales Hochwasserschutzprogramm	31
6	Ausblick	32

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 soll im Jahr 2020 6,5 Mrd. Euro umfassen. Dies entspricht 1,8 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt.

63 % seines Gesamtbudgets gibt das BMEL für die landwirtschaftlichen Sozialsysteme und 15 % für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) aus.

Die übrigen 22 % des Gesamtbudgets verwendet 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 finanziert das BMEL mehrere Förderprogramme, die die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) und die Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e. V. als Projektträger fachlich und administrativ abwickeln.

Die Tabelle 1 gibt einen Überblick über den Einzelplan.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 10
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

	2018 Soll	2018 Ist^a	Abwei- chung Ist/Soll^b	2019 Soll	2020 Haushalts- entwurf	Verände- rung 2019/2020^b
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	6 019,2	5 785,0	-234,1	6 323,8	6 518,1	3,0
darunter:						
• Landwirtschaftliche Sozial- politik	3 952,7	3 853,5	-99,2	4 032,2	4 111,0	2,9
• Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrar- struktur und des Küsten- schutzes"	765,0	676,4	-88,6	900,0	965,0	6,7
• Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation (einschließ- lich Bundesforschungsinsti- tute)	734,9	582,2	-152,7	788,7	821,8	4,0
• Ministerium	101,4	97,9	-3,4	110,9	119,4	7,1
Einnahmen des Einzelplans	61,7	97,3	35,6	64,0	65,1	1,7
Verpflichtungsermächtigungen	1 509,9 ^c	935,3	-574,6	1 533,6	1 196,8	-22,0
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	4 331	4 032 ^d	-298	4 430 ^e	4 517	1,9

Quellen: Einzelplan 10. Für das Jahr 2018: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2019: Haushaltsplan; für das Jahr 2020: Haushaltsentwurf.

Erläuterungen: ^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2018, Übersicht Nummer 4.9).

^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^d Ist-Besetzung am 1. Juni 2018.

^e Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2019: 4 169 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 2018 (Ist) ^a	Ausgaben 2018 (Ist) ^a	Besetzte Planstellen/Stellen am 1. Juni 2018	Besetzte Planstellen/Stellen am 1. Juni 2019
	in Mio. Euro			
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft	0,2	97,9	863	890
Bundesforschungs- institute				
• Julius Kühn-Institut, Bundesforschungs- institut für Kultur- pflanzen	5,4	90,3	757	776
• Friedrich Loeffler- Institut, Bundesfor- schungsinstitut für Tiergesundheit	7,3	108,3	604	607
• Max Rubner-Institut, Bundesforschungs- institut für Ernäh- rung und Lebensmit- tel	1,5	52,6	451	451
• Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungs- institut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei	19,6	93,8	609	610
Bundesamt für Ver- braucherschutz und Lebensmittelsicherheit	11,9	50,5	489	559
Bundessortenamt	12,7	22,5	260	252
Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung	21,2	119,3	949	995
Bundesinstitut für Risi- kobewertung	11,0	100,0	229	263

Quellen: Einzelplan 10. Für das Jahr 2018: Haushaltsrechnung, für das Jahr 2019: Haushaltsplan; für das Jahr 2020: Haushaltsentwurf.

Erläuterungen: ^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2018, 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.

1.3 Personal

Mit den Bundeshaushalten 2018 und 2019 hat der Einzelplan 10 insgesamt 188 zusätzliche Planstellen und Stellen erhalten. Er wuchs damit von 4 242 Planstellen und Stellen im Jahr 2017 auf 4 430 Planstellen und Stellen im Jahr 2019 an. Hiervon waren 285 Stellen zum 1. Juni 2019 nicht besetzt. Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Planstellen und Stellen für die Jahre 2014 bis 2019.

Abbildung 1:

Entwicklung der Planstellen und Stellen

In den Jahren 2014 bis 2019



Quellen: Einzelplan 10, Haushaltspläne der Jahre 2014 bis 2019; für die Ist-Zahlen 2019: Haushaltsentwurf 2020.

Im Haushaltsentwurf 2020 ist ein weiterer Zuwachs von 87 Planstellen und Stellen vorgesehen. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass damit auch die Zahl der unbesetzten Stellen weiter steigt.

Die Anzahl an Planstellen und Stellen im Einzelplan 10 wird innerhalb der Jahre 2018 bis 2020 um 6,1 % zunehmen, obwohl sich die Aufgaben des BMEL 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. Die dem Bundesrechnungshof aus den Beratungen zum Bundeshaushalt 2019 vorliegenden Unterlagen nennen vorwiegend allgemeine Begründungen. Lediglich dem Stellenmehrbedarf des BVL liegt eine

Personalbedarfsermittlung zugrunde. Aus Sicht des BMEL mag der Bedarf dringlich und daher eine vollständige Personalbedarfsermittlung nicht möglich gewesen sein. Gleichwohl ist der Personalbedarf mit einer angemessenen Methode nachzuweisen.

Die BLE und das BfR werden haushaltsrechtlich als Zuwendungsempfänger behandelt und sind in den oben genannten Zahlen nicht enthalten. Sie haben Personalbedarfsermittlungen durchgeführt und mit den Bundeshaushalten 2018 und 2019 144 zusätzliche Planstellen und Stellen erhalten. Im Haushaltsentwurf 2020 sind weitere 132 Planstellen und Stellen vorgesehen. Der Stellenhaushalt der beiden Einrichtungen soll damit von 1 205 Planstellen und Stellen im Jahr 2017 auf 1 480 Planstellen und Stellen im Jahr 2020 ansteigen. Dies bedeutet einen Zuwachs seit 2017 um 18,6 %. 90 Stellen waren zum 1. Juni 2019 nicht besetzt.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMEL den Personalmehrbedarf für das Haushaltsjahr 2020 sachgerecht begründet und vollständig nachweist. Derzeit bestehen erhebliche Zweifel an der Etatreife wie auch an den faktischen Möglichkeiten, Arbeitskräfte in der gewünschten Anzahl zu gewinnen.

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

2.1 Allgemeines

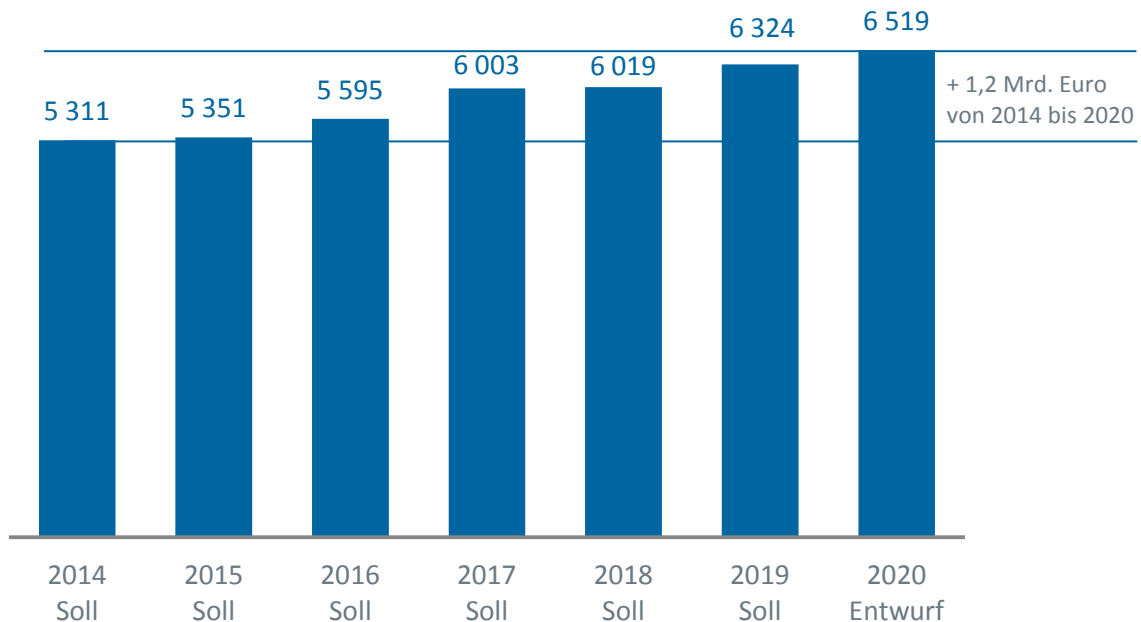
Nachdem die Ausgaben im Einzelplan 10 im Jahre 2014¹ noch bei 5,3 Mrd. Euro lagen, stiegen sie bis zum Jahr 2018 auf 6 Mrd. Euro an. Im Jahr 2019 sind 6,3 Mrd. Euro und im Haushaltsentwurf 2020 6,5 Mrd. Euro veranschlagt. Damit steigen die Ausgaben im Einzelplan 10 seit dem Jahr 2014 um 18,5 %. Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der Ausgaben in den Jahren 2014 bis 2020.

¹ Mit dem Haushalt 2014 wechselte die Zuständigkeit für den wirtschaftlichen Verbraucherschutz zum Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV). Damit gingen u. a. 30 Mio. Euro an Haushaltsmitteln vom Einzelplan 10 in den Einzelplan 7 des BMJV über.

Abbildung 2:

Entwicklung der Ausgaben im Einzelplan 10

In den Jahren 2014 bis 2020, in Mio. Euro



Quellen: Einzelplan 10. Für die Jahre 2014 bis 2019: Haushaltspläne; für das Jahr 2020: Haushaltsentwurf.

Ausgabenschwerpunkte bilden im Jahr 2020 die landwirtschaftliche Sozialpolitik mit 4,1 Mrd. Euro, die GAK mit 965 Mio. Euro sowie die Förderung von Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation mit 822 Mio. Euro. Diese Bereiche sind auch ursächlich für die Ausgabensteigerungen im Einzelplan 10.

Die Zahlungen der Europäischen Union für die Landwirtschaft und die ländlichen Räume sind nicht im Einzelplan 10 veranschlagt. Im Jahr 2018 betrugen sie 6,1 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 2018 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 1,1 Mrd. Euro im Jahr 2018 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 (2018) geben und über die Restebildung aus den übertragbaren Ausgaben des davorliegenden Jahres (2017) berichten.

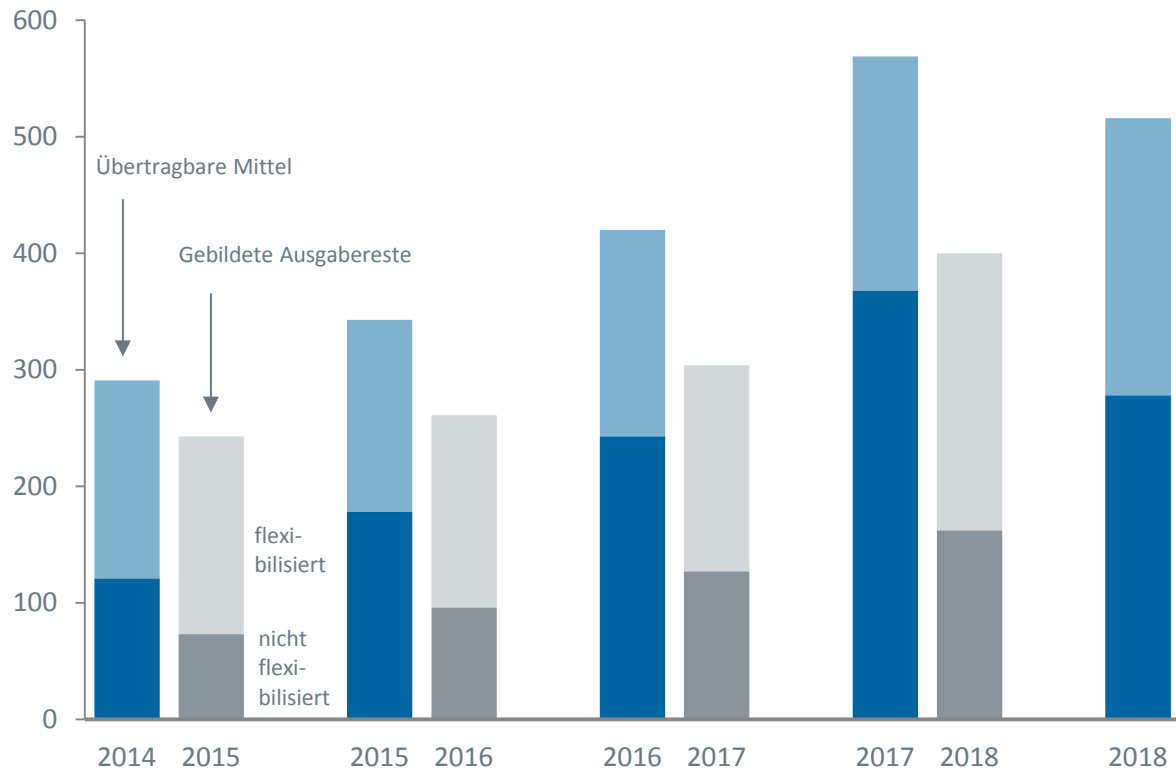
Die übertragbaren Mittel und die Ausgabereste stiegen im Einzelplan 10 in den letzten Jahren tendenziell stetig an. Die in das Jahr 2019 übertragbaren Mittel liegen erstmals mit 515,4 Mio. Euro wieder unter dem Wert des Vorjahres (568,8 Mio. Euro). Die übertragbaren Mittel bestehen aus einem flexibilisierten Anteil von 237,7 Mio. Euro und einem nicht flexibilisierten Anteil von 277,7 Mio. Euro.

Aus den in das Jahr 2018 übertragbaren Mitteln von 568,8 Mio. Euro bildete das BMEL im Jahr 2018 Ausgabereste von 362,7 Mio. Euro. Die Ausgabereste erreichen damit einen Höchstwert und sind im Vergleich zum Jahr 2017 um 16,1 % gestiegen. Die im Jahr 2018 gebildeten Ausgabereste bestehen aus einem flexibilisierten Anteil von 200,5 Mio. Euro und einem nichtflexibilisierten Anteil von 162,2 Mio. Euro. Abbildung 3 zeigt den Verlauf der Jahre 2014 bis 2018.

Abbildung 3:

Übertragbare Mittel und gebildete Ausgabereste

In Mio. Euro



Quelle: Einzelplan 10, Haushaltsrechnungen.

Die meisten Ausgabereste entfielen im Jahr 2018 mit 183,2 Mio. Euro auf die Behörden im nachgeordneten Geschäftsbereich des BMEL (ohne BLE und BfR). Die Ausgabereste wurden mit 166,0 Mio. Euro überwiegend aus flexibilisierten Haushaltsansätzen gebildet, davon 47,9 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 159,9 Mio. Euro auf die Kapitel 1003 (Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“), 1004 (Marktordnung, Maßnahmen der Notfallvorsorge), 1005 (Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation) und 1012 (Bundesministerium). Hiervon waren 135 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 Ausgaberesten 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 2018 bei der Förderung von Maßnahmen für eine Verbesserung der Energieeffizienz in Landwirtschaft und Gartenbau (Kapitel 1005 Titel 686 06 und 893 02) zusätzlich zu den Sollansätzen von 33 Mio. Euro Ausgabereste von 23,2 Mio. Euro in Anspruch genommen.

Der Bundesrechnungshof sieht die Höhe der Ausgabereste und die Anzahl der betroffenen Titel kritisch. Um die Ausgabereste zu verringern, empfiehlt er eine kritische Betrachtung der Etatreife 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 2018 ausgebrachten Verpflichtungsermächtigungen von 1,5 Mrd. Euro ist das BMEL Verpflichtungen von 935 Mio. Euro eingegangen (62 %). Die Ausgaben des Jahres 2020 sind aufgrund von Verpflichtungsermächtigungen der Haushaltsjahre 2018 und früher bereits mit insgesamt 1,3 Mrd. Euro verplant. Dies entspricht 19,4 % der für das Jahr 2020 veranschlagten Ausgaben. Im Haushaltsplan des Jahres 2019 sind weitere Verpflichtungsermächtigungen mit Fälligkeit im Jahr 2020 von

488 Mio. Euro ausgebracht. Die daraus folgende zusätzliche Inanspruchnahme der Ausgaben des Jahres 2019 bleibt abzuwarten.

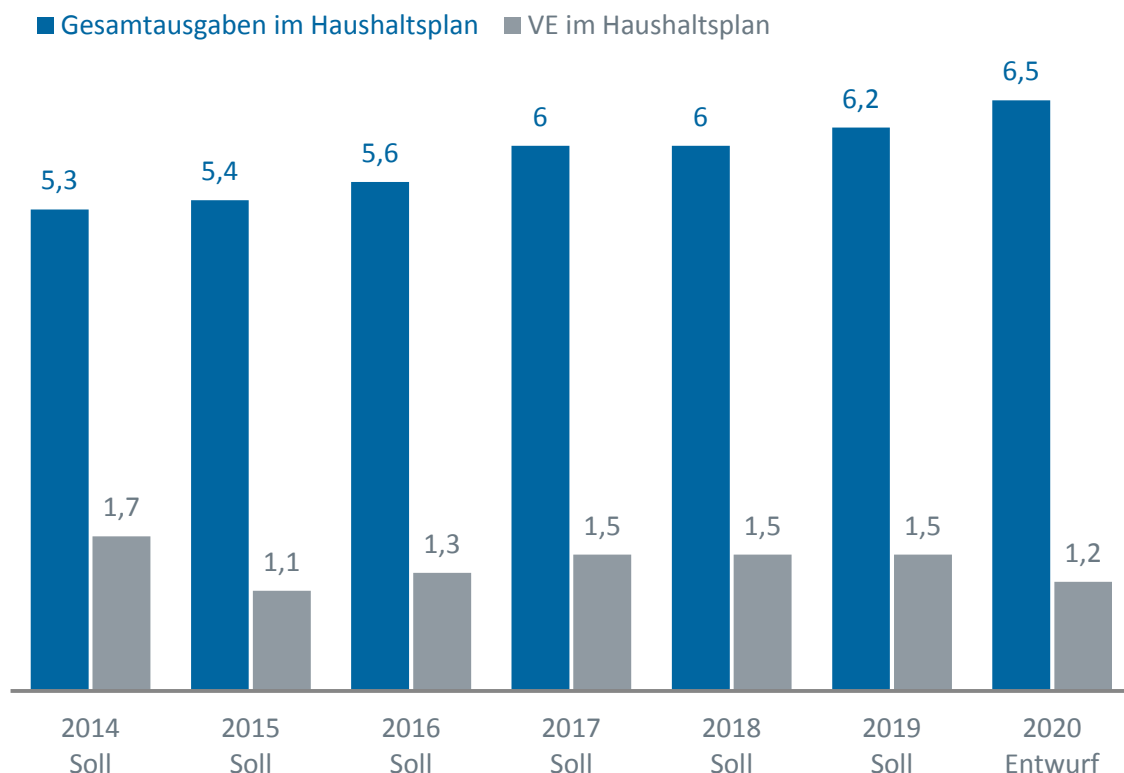
Durch die Vorbelastungen aus eingegangenen Verpflichtungen sind große Teile des Bundeshaushalts zukünftiger Jahre bereits festgelegt. Sie sind so der Disposition des Haushaltsgesetzgebers zukünftiger Jahre entzogen.

Mit dem Haushalt 2020 sollen – über die Haushaltsmittel des Jahres 2020 hinaus – Verpflichtungsermächtigungen für Folgejahre von 1,2 Mrd. Euro ausgebracht werden. Abbildung 4 zeigt die Entwicklung der Verpflichtungsermächtigungen für die Jahre 2014 bis 2020.

Abbildung 4:

Gesamtausgaben und Verpflichtungsermächtigungen

In den Jahren 2014 bis 2020, in Mrd. Euro



Quellen: Einzelplan 10. Für die Jahre 2014 bis 2019: Haushaltspläne; für das Jahr 2020: Haushaltsentwurf.

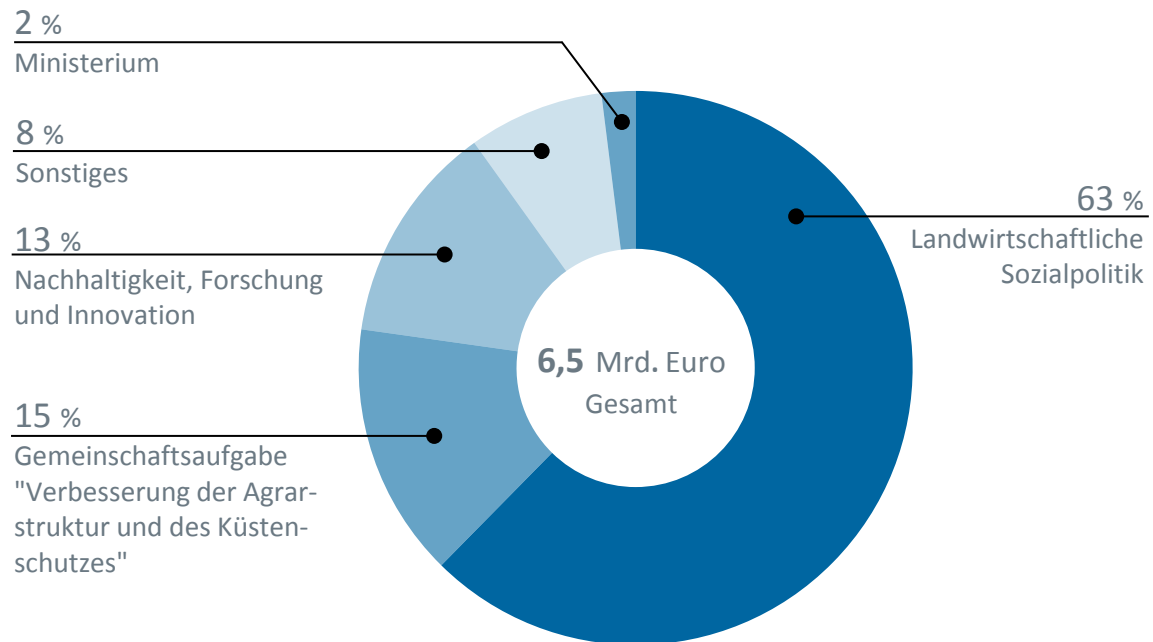
3 Wesentliche Ausgaben

Abbildung 5 gibt einen Überblick über die wesentlichen Ausgabenbereiche des Einzelplans 10.

Abbildung 5

Wesentliche Ausgabenbereiche

Für das Jahr 2020; prozentuale Zusammensetzung



Quelle: Haushaltsentwurf 2020.

3.1 Landwirtschaftliche Sozialpolitik

Die landwirtschaftliche Sozialversicherung 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.

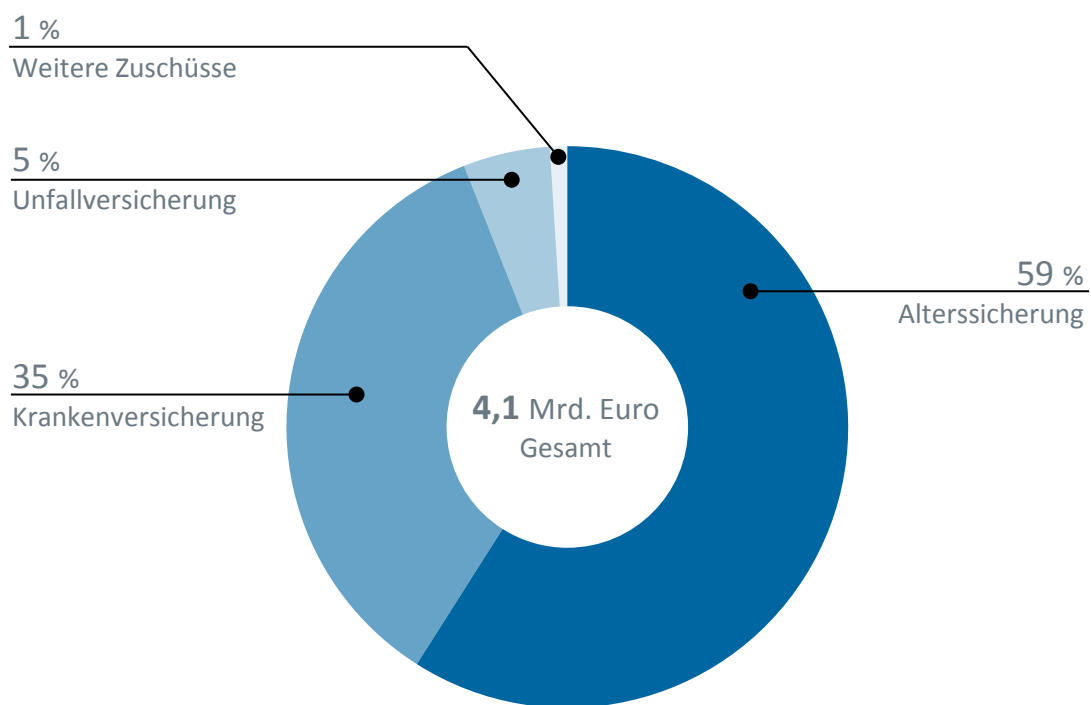
Wie bei anderen Sozialsystemen beteiligt sich der Bund an der Finanzierung der landwirtschaftlichen Sozialversicherung. Er bezuschusste sie im Jahr 2018

mit insgesamt 3,85 Mrd. Euro. Davon entfielen 2,3 Mrd. Euro auf die Alterssicherung, 1,8 Mrd. Euro auf die Krankenversicherung, 178 Mio. Euro auf die Unfallversicherung und 47 Mio. Euro auf weitere Zuschüsse. Im Jahr 2020 sollen die Gesamtausgaben für die landwirtschaftliche Sozialversicherung auf 4,1 Mrd. Euro steigen. Deren, über die letzten Jahre weitgehend konstante, prozentuale Zusammensetzung zeigt die folgende Abbildung.

Abbildung 6

Landwirtschaftliche Sozialversicherung

Prozentuale Zusammensetzung



Quelle: Haushaltsentwurf 2020.

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. Er hat Zweifel, ob das BMEL die mit diesem Zuschuss angestrebten Ziele erreicht und übersandte hierzu einen Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss).

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 188 000 am Ende des Jahres 2018 verringert. Für das Jahr 2023 geht die Bundesregierung in ihrem bislang letzten „Lagebericht über die 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 31. Dezember 2018 lediglich noch 579 000.

Ebenfalls rückläufig sind die Zahl der Mitglieder der Krankenversicherung der Landwirte (rund 475 000 zum Stichtag 1. Juni 2019 gegenüber 564 000 im Jahr 2011) und die Zahl der beitragspflichtigen Unternehmen in der landwirtschaftlichen Unfallversicherung (um ca. 10 000 jährlich, Stand im Jahr 2017: 1,5 Millionen). Der Bundesrechnungshof empfahl aufgrund dieser Entwicklung bereits im Jahr 1999, die zersplitterten Strukturen der landwirtschaftlichen Sozialversicherung durch 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 Spitzenverbandes der landwirtschaftlichen Sozialversicherung zur Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau (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. Im Vergleich zu 2016 sind die Soll-Ansätze der Verwaltungs- und Verfahrenskosten der SVLFG in den Folgejahren allerdings bereits wieder erheblich gestiegen.

Ein entsprechender Bericht des Bundesrechnungshofes, der sich gegenwärtig in der parlamentarischen Beratung befindet, weist auf diesen erneuten Anstieg

der Verwaltungs- und Verfahrenskosten, aber auch den aktuellen Stand der Organisationsstruktur der SVLFG hin. Er folgert, dass die SVLFG die an die Fusion geknüpften Ziele des Gesetzgebers auch im siebten 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“

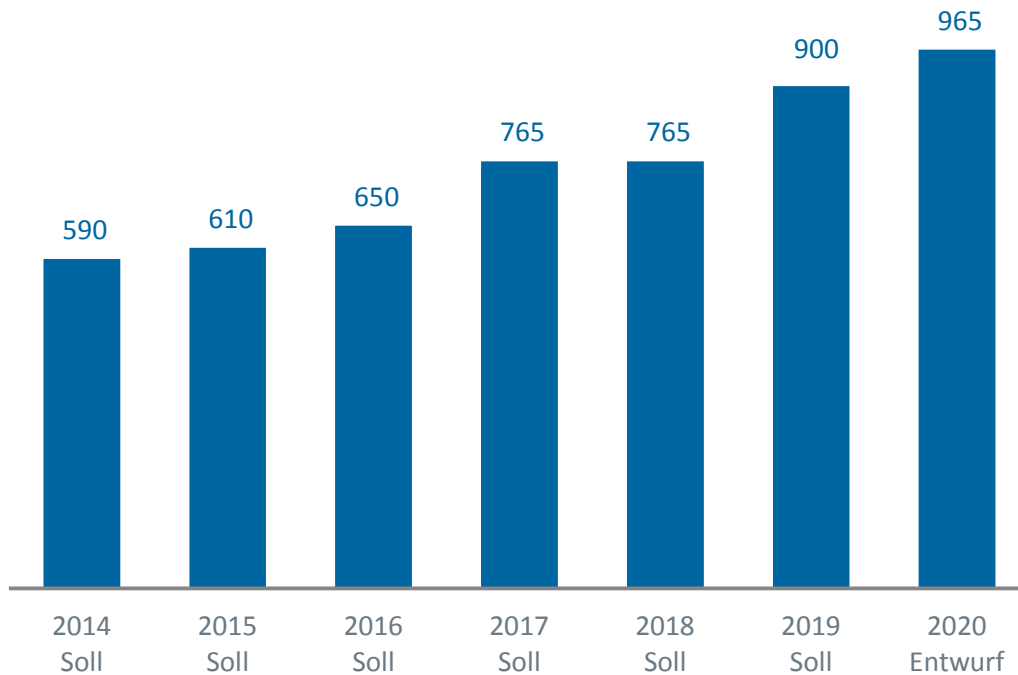
Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK, Kapitel 1003) enthält mehr als 50 verschiedene Förderungen für Agrarstruktur- und Infrastrukturmaßnahmen. Sie deckt in weiten Teilen den Anwendungsbereich der EU-Verordnung „über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds“ (ELER-Verordnung) ab. Einzelheiten vereinbaren Bund und Länder in einem Rahmenplan, der jährlich fortgeschrieben wird. Der Bund übernimmt 60 % der Ausgaben bei der Agrarstruktur und 70 % beim Küstenschutz.

Im Jahr 2018 gab das BMEL für die GAK 676 Mio. Euro aus (Soll: 765 Mio. Euro). Im Jahr 2019 veranschlagte es 900 Mio. Euro. Für das Jahr 2020 sieht der Haushaltsentwurf 965 Mio. Euro vor. Davon sind 325 Mio. Euro für die Sonderrahmenpläne „Maßnahmen des Küstenschutzes“ (25 Mio. Euro), „Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes“ (100 Mio. Euro) und „Förderung der ländlichen Entwicklung“ (200 Mio. Euro) vorgesehen. Damit steigerte das BMEL die Ausgaben für die GAK seit dem Jahr 2014 (Soll: 590 Mio. Euro) um 39 %.

Abbildung 7:

Entwicklung der Ausgaben bei der GAK

In den Jahren 2014 bis 2020, in Mio. Euro



Quellen: Einzelplan 10. Für die Jahre 2014 bis 2019: Haushaltspläne; für das Jahr 2020: Haushaltsentwurf.

Bei der GAK nehmen Länder eigene Aufgaben wahr, an denen sich der Bund finanziell beteiligt. Wegen der Haushaltsautonomie der Länder waren die Prüf- und Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes bis zum 19. Juli 2017 bei Landesbehörden an die Verwaltungskompetenz des Bundes bei den Ländern gekoppelt. Entsprechend durfte der Bundesrechnungshof die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der GAK-Bundesmittel zwar bei den obersten Landesbehörden prüfen. Bei nachgeordneten Behörden waren Erhebungen nur möglich, wenn das Land ihnen zustimmte.

Mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 13. Juli 2017 wurde der Artikel 114 Absatz 2 Grundgesetz ergänzt. Seit dessen Inkrafttreten zum 20. Juli 2017 darf der Bundesrechnungshof bei obersten und bei nachgeordneten Landesbehörden dann erheben, wenn der Bund den Ländern zweckgebundene Finanzierungsmittel zur Erfüllung von Länderaufgaben zuweist.

Einfachgesetzlich wurde dieses Verfassungsrecht in § 91 Absatz 1 Nummer 5 BHO nachvollzogen.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2014 – mit Zustimmung des Landes – und danach in den Jahren 2018 und 2019 die Verwendung von GAK-Bundesmitteln bei sieben Ländern untersucht.

Bei sechs Ländern stellte er fest, dass diese die rechtlichen Bestimmungen zur Rückzahlung von zu Unrecht gewährten Bundesmitteln nicht hinreichend beachteten. Nach den dortigen Erhebungen überwiesen sie inzwischen 770 000 Euro an die Bundeskasse zurück.

Der Bundesrechnungshof stellte zudem bei den Erhebungen fest, dass die Länder die Bundesmittel teils bestimmungswidrig verwendeten.

So ließ sich ein Land seine Verwaltungskosten für die Bearbeitung von Förderanträgen anteilig vom Bund erstatten, obwohl Artikel 104 a Absatz 5 Grundgesetz bestimmt, dass die Länder die bei ihren Behörden entstehenden Verwaltungsausgaben selbst tragen. Überdies gewährte es in allen Fällen den Höchstfördersatz, ohne das Vorliegen der dafür notwendigen Fördervoraussetzungen zu prüfen.

Versuche des BMEL, die jahrelang bei diesem Land systematisch zu Unrecht gewährten Bundesmittel einschließlich der zustehenden Zinsen zurückzufordern, scheiterten bislang. Das Land war nur bereit, für die vom Bundesrechnungshof bei seiner Stichprobenprüfung festgestellten Überzahlungen zu haften und diese zu erstatten. Für die Vielzahl der nicht untersuchten Fälle stellte das Land „in Abrede, dass überhaupt weitere Fälle fehlerhaft sind und demzufolge kann es die konkrete Summe nicht feststellen“. Eine Prüfung aller betroffenen Fälle lehnte es als unverhältnismäßig ab. Zudem sei bereits die Erstattung der nachgewiesenen Überzahlungen „überaus großzügig“. Das BMEL hat die Einlassungen des Landes hingenommen. Es beabsichtigt, den Vorgang in einem Vergleich abzuschließen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMEL wiederholt aufgefordert, nicht auf die Rückzahlung von Bundesmitteln zu verzichten, wenn ein Land den Aufwand, um den Überzahlungsbetrag festzustellen, für unvertretbar erachtet.

Jedes Land ist verpflichtet, den Bund über die Durchführung des Rahmenplanes zu unterrichten. Entsprechend kann das BMEL darauf hinwirken, dass in

derartigen Fällen das Land und nicht der Bund in der Pflicht ist, die ordnungsgemäße Verwendung von Bundesmitteln nachzuweisen.

Sind Länder dazu nicht bereit, sollte das BMEL den Schaden für den Bund qualifiziert schätzen. Erforderlichenfalls sollte geprüft werden, ob die dem betroffenen Land zustehenden Bundesmittel im Folgejahr um den ermittelten Rückforderungsbetrag zu kürzen sind.

Der Bundesrechnungshof wird die Rückforderung von zu Unrecht gewährten GAK-Bundesmitteln weiter begleiten.

3.3 Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation

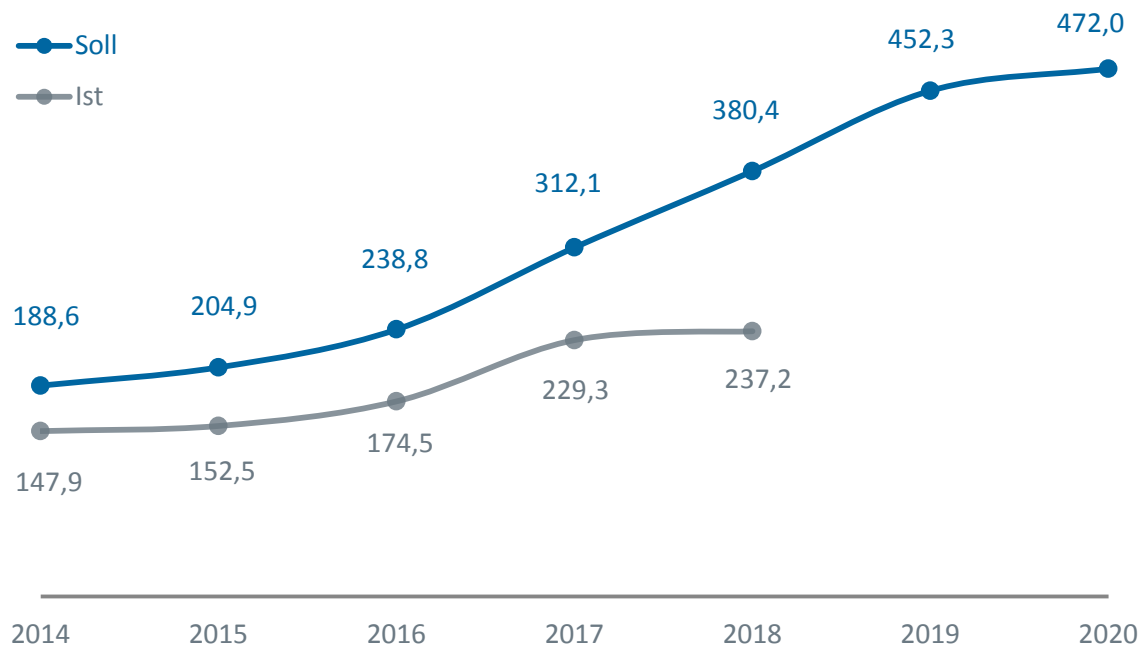
Das BMEL steigerte die Ausgaben für Nachhaltigkeit, Forschung und Innovationen (Kapitel 1005, ohne Bundesforschungsinstitute) kontinuierlich. So stiegen sie allein seit dem Jahr 2014 um 150 % auf geplante 470 Mio. Euro im Jahr 2020. Die Mittel sind im Wesentlichen für die Förderprogramme „Nachwachsende Rohstoffe“, „Innovationsförderung“, „Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft“, das „Bundesprogramm Ländliche Entwicklung“, das „Bundesprogramm Nutztierhaltung“ 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.“.

Die Ist-Ausgaben blieben im genannten Zeitraum deutlich hinter den Soll-Ausgaben zurück. So gab das BMEL allein im Jahr 2018 mit 237 Mio. Euro 38 % weniger aus, als es geplant hatte. Abbildung 7 zeigt die Entwicklung der Soll- und Ist-Ausgaben in den Jahren 2014 bis 2020.

Abbildung 8

Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation

Soll-/Ist-Vergleich, in Mio. Euro, ohne Bundesforschungsinstitute



Quellen: Einzelplan 10. Für die Jahre 2014 bis 2018: Haushaltsrechnungen; für das Jahr 2019: Einzelplan; für das Jahr 2020: Haushaltsentwurf.

4 Wesentliche Einnahmen

Die Ist-Einnahmen betrugen 105 Mio. Euro im Jahr 2018. Für das Jahr 2019 sind 64 Mio. Euro veranschlagt, für das Jahr 2020 sind 65,1 Mio. Euro eingeplant. Die Einnahmen stammen im Wesentlichen aus Gebühren und Aufträgen Dritter.

5 Prüfungsfeststellungen zu ausgewählten Aufgabenbereichen

5.1 Ernährungsnotfallvorsorge des Bundes

Der Bund ist zuständig für die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln in Krisenzeiten. Dazu betreibt das BMEL eine Ernährungsnotfallvorsorge. Teil der Ernährungsnotfallvorsorge ist eine Notfallbevorratung, bei der das BMEL an verschiedenen Standorten in Deutschland unterschiedlich große Mengen von Lebensmitteln einlagert.

Die jährlichen Ausgaben für die Notbevorratung liegen seit dem Jahr 2012 jährlich zwischen 13 und 21 Mio. Euro (Kapitel 1004, Titelgruppe 04, Titel 671 41). Der Wert der bevorrateten Ware beträgt rund 260 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2011 die Ernährungsnotfallvorsorge des Bundes geprüft und dem BMEL empfohlen, einheitliche Regelungen zu schaffen, auf ein Gesamtkonzept hinzuwirken und die Bevorratung darauf abzustimmen.

Im Jahr 2018 hat der Bundesrechnungshof die Ernährungsnotfallvorsorge des Bundes erneut geprüft. Er hat untersucht, ob und wie das BMEL die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umgesetzt hat.

Das BMEL hatte darauf hingewirkt, dass der Bund im Jahr 2017 mit dem Ernährungssicherstellungs- und -versorgungsgesetz (ESVG) eine neue einheitliche Rechtsgrundlage für zivile und militärisch bedingte Versorgungskrisen geschaffen hat. Es beabsichtigt, gemeinsam mit den Ländern Arbeitshilfen zur Ausführung des ESVG zu erarbeiten, um ein einheitliches Vorgehen sicherzustellen.

Für die Entwicklung eines Gesamtkonzeptes fühlt sich das BMEL dagegen nicht zuständig. Die Gesamtkonzeption sei durch die Konzeption Zivile Verteidigung², bei der das BMEL mitgewirkt habe, geschaffen.

Über die staatliche Notbevorratung hat das BMEL nicht abschließend entschieden. Die Versorgungsplanung, Warenart, Warenmenge sowie Lagerorte konnten deshalb nicht angepasst werden und sind demnach noch auf dem Stand des Jahres 2011. Über die finanzielle Ausgestaltung wird weiterhin nach Kassenlage entschieden.

Der Bundesrechnungshof hat die Neuregelung der gesetzlichen Bestimmungen insgesamt als sinnvoll erachtet. Er geht davon aus, dass das BMEL auf dieser Grundlage die Abstimmung mit den Ländern zur weiteren Ausgestaltung durch Arbeitshilfen voranbringt.

Auch die Bemühungen des BMEL zum Gesamtkonzept hat der Bundesrechnungshof anerkannt. Er hat allerdings darauf verwiesen, dass die Konzeption

² Die Konzeption Zivile Verteidigung hat die Bundesregierung am 24. August 2016 beschlossen. Sie bildet die Grundlage für die künftige ressortabgestimmte Aufgabenerfüllung im Bereich der zivilen Verteidigung.

Zivile Verteidigung – im Hinblick auf die Ernährungsnotfallvorsorge – nach wie vor keine definierten Schnittstellen zu anderen Versorgungsmaßnahmen (wie Trinkwasser, Energie und Verkehr) enthält. Er hat gefordert, dass die Schnittstellen zwischen den Betreibern kritischer Infrastrukturen substantiell erfasst und verzahnt werden. Dies dürfe nicht mit dem Verweis auf das Ressortprinzip hinausgeschoben werden.

Der Bundesrechnungshof hat überdies die fehlende Entscheidung des BMEL zur Vorratshaltung beanstandet. Obgleich das BMEL selbst einräumt, dass die Bevorratung zur „Scheinsicherheit“ führt und allenfalls „diffuse Ängste“ abmildern kann, hält es an der unzureichenden Notfallbevorratung fest.

Aufgrund der fehlenden Grundsatzentscheidung ist immer noch keine sachgerechte Bevorratung sichergestellt. So verteilt sich die unzureichende Menge auch ungleich auf die einzelnen Bundesländer, da die verfügbaren Mittel keine räumlich ausgewogene Bevorratung zulassen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMEL aufgefordert, die Grundsatzentscheidung zur Notfallbevorratung nunmehr zu treffen. Ausgaben für eine Notfallbevorratung, die „lediglich eine Scheinsicherheit vermittelt“, sind haushaltsrechtlich nicht notwendig. Das BMEL sollte eine wirksame Notfallvorsorge unter Berücksichtigung aller notwendigen Kosten betreiben oder die Bevorratung auslaufen lassen. Bei der künftigen finanziellen Ausgestaltung erscheint mit Blick auf supranationale Finanzierungszusagen denkbar, Ausgaben zur Ernährungsnotfallvorsorge für die Zivilbevölkerung und die Streitkräfte als Verteidigungsausgaben zu betrachten.

5.2 Innovationsförderung

Das BMEL legte im Juni 2006 das bis heute bestehende „Programm zur Innovationsförderung“ (Innovationsprogramm, Kapitel 1005, Titel 686 31 und 893 31) auf. Bis zum Jahr 2018 verfügte es über ein Finanzvolumen von insgesamt rund 415 Mio. Euro. Das BMEL gab davon 310 Mio. Euro aus. Im Jahr 2019 veranschlagte das BMEL für das Innovationsprogramm 56 Mio. Euro. Für das Jahr 2020 sieht der Haushaltsentwurf 53 Mio. Euro vor. Das BMEL bewilligte bis Ende 2018 insgesamt 379 Verbund- und Einzelprojekte.

Das Innovationsprogramm definierte als übergeordnete Programmziele die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und der wirtschaftlichen Innovationskraft,

die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen, die Schonung natürlicher Ressourcen, die Verbesserung der Arbeitsbedingungen, die nachhaltige und tiergerechte Agrar- und Ernährungswirtschaft und die Verbesserung der Verbraucherinformation. Als Kernziel gibt es an, durch seine Projekte „Innovationen marktfähig zu machen“.

Der Bundesrechnungshof hat das Innovationsprogramm geprüft und zahlreiche Schwachstellen festgestellt. Unter anderem bemängelte er, dass

- das BMEL weder die Ausgangslage noch die Notwendigkeit der Förderung analysiert hatte,
- das BMEL die Programm- und Projektziele nicht hinreichend konkretisierte, die Zielebenen von den übergeordneten Programmzielen bis zu den Projektzielen nicht miteinander verknüpfte und keine konkreten Zielgrößen und Indikatoren zur Zielerreichung festlegte,
- erhebliche Schwachstellen bei der Projektauswahl, sowohl bei der BLE als Projektträger als auch in den Expertengremien, bestehen,
- aus seiner Stichprobe von 23 Verbundprojekten und 6 Einzelprojekten in einem Zeitraum von bis zu acht Jahren nach Projektende nur in einem Fall eine marktfähige Innovation hervorging, die jedoch noch keine Gewinne generiert hatte,
- das BMEL somit weder das Kernziel des Programms, marktfähige Innovationen hervorzubringen, noch die darauf aufbauenden übergeordneten Programmziele erreichte,
- zahlreiche Fehlförderungen die mangelnde Zielerreichung noch verstärkten und
- das Programm daher bisher erfolglos blieb und entweder eingestellt oder grundlegend neu ausgerichtet werden sollte.

Das BMEL widersprach den meisten Feststellungen. Es werde zwar künftig die Bedarfsanalyse besser dokumentieren, eine „klare Ziele-Maßnahmen-Struktur“ etablieren und die Verwertungsprüfung und -dokumentation verbessern. Es halte das Programm jedoch insgesamt für erfolgreich. Erfolgskriterium sei nicht ausschließlich die Markteinführung von Innovationen. Vielmehr führe das

Programm zu zahlreichen wertvollen Innovations- und Marktpulsen im Landwirtschafts- und Ernährungssektor, die nicht messbar seien.

Das BMEL will das Programm auch auf der Basis einer externen Evaluation aus dem Jahr 2018 weiterentwickeln. Dazu sollen Förderbekanntmachungen und Projekte laufend extern begleitet und evaluiert werden. Außerdem soll das Kernziel „marktfähige Innovationen schaffen“ „weicher formuliert“ werden in „Innovationen auf den Weg zur Marktreife bringen“. Die übergeordneten Programmziele sollen ggf. nur als „rahmende Ziele“ verortet werden.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Bewertung. Er sieht seine Feststellungen und Bewertungen nur unzureichend berücksichtigt. Die Änderungen werden die Ursachen des Misserfolgs nicht beheben. Sie werden – auch langfristig – nicht zu mehr Innovationen führen, die in der Land- und Ernährungswirtschaft auch tatsächlich Anklang finden. Zeitgleich werden die Programmkosten deutlich steigen und das Programm damit noch unwirtschaftlicher machen. Es wird so auch künftig kein Innovationsprogramm sein, sondern statt der Land- und Ernährungswirtschaft vornehmlich Forschungseinrichtungen und externen Beratern nützen.

5.3 Bundesprogramm „Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft“

Das Bundesprogramm „Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft“ (Bundesprogramm) startete zum Jahresende 2001 als Bundesprogramm „Ökologischer Landbau“. Es sollte dazu beitragen, den Anteil der ökologisch bewirtschafteten Agrarflächen von seinerzeit 3,7 auf 20 % innerhalb von zehn Jahren zu erhöhen und so „nachhaltiges Wachstum“ zu generieren. Aufgrund eines Beschlusses des Haushaltsausschusses vom 11. November 2010 öffnete das BMEL das Bundesprogramm auch für „andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft“. Die BLE führt das Bundesprogramm als Projektträger durch. Der Bundesrechnungshof prüfte das Bundesprogramm im Jahr 2018.

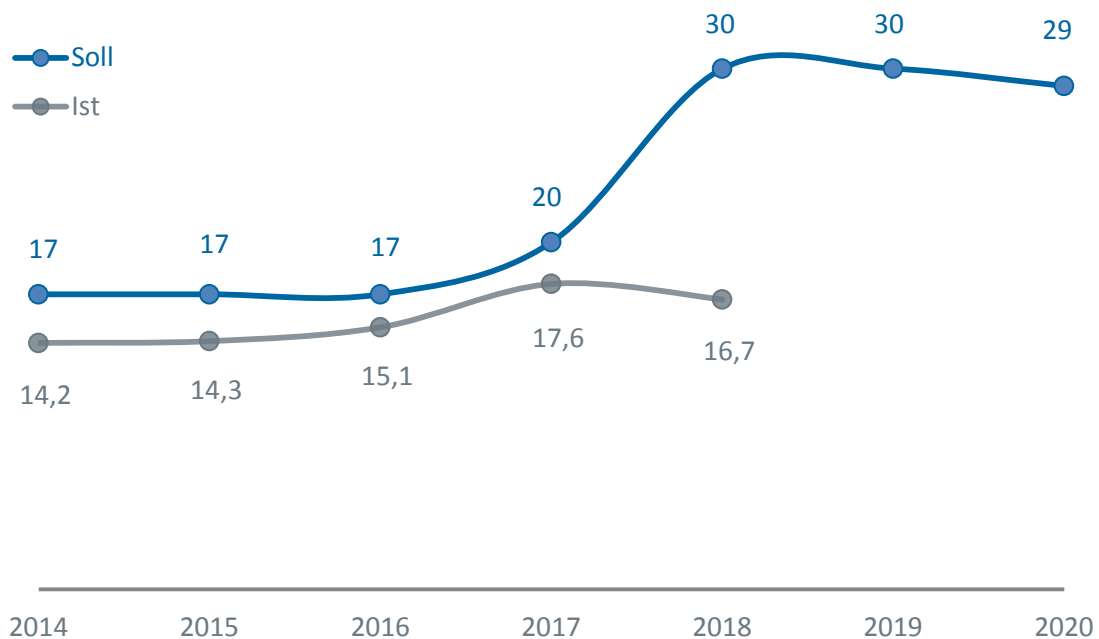
Die jährliche Mittelausstattung für das Bundesprogramm (Kapitel 1005 Titel 686 02) stieg von 16 Mio. Euro im Jahr 2007 auf 30 Mio. Euro im Jahr 2018. Für das Jahr 2019 sind unter Beibehaltung der bisherigen Förderungsgrundsätze 30 Mio. Euro veranschlagt. Der Haushaltsentwurf für das Jahr 2020 sieht 28,9 Mio. Euro vor. Die Mittel wurden in den vergangenen

Jahren niemals ausgeschöpft. Zudem entfiel ein hoher Anteil auf Projekte von Ressortforschungseinrichtungen im Geschäftsbereich des BMEL.

Abbildung 9

Ausgaben beim Bundesprogramm

Soll-/Ist-Vergleich, in Mio. Euro



Quellen: Einzelplan 10. Für die Jahre 2014 bis 2018: Haushaltsrechnungen; für das Jahr 2019: Haushaltsplan; für das Jahr 2020: Haushaltsentwurf.

Das BMEL ließ das Bundesprogramm im Jahr 2012 evaluieren. Die Evaluierung ergab, dass eine Kausalität zwischen dem Bundesprogramm und der Marktentwicklung in Abgrenzung zu anderen Maßnahmen und Faktoren nicht abgeschätzt werden konnte.

Nach Angaben des BMEL hat die Zahl der Ökolandbaubetriebe und ihre bewirtschafteten Flächen haben seit Mitte der 1990er-Jahre langsam und stetig zugenommen. Der Anteil der ökologisch bewirtschafteten Flächen an der gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche betrage im Jahr 2018 9,1 %.

Das BMEL hat – trotz des Bundesprogramms – sein Ziel, den Anteil der ökologisch bewirtschafteten Fläche auf 20 % innerhalb von zehn Jahren zu steigern, verfehlt.

Nach den Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes ist nicht erkennbar, wie das BMEL den Programmteil „andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft“ gegenüber anderen Förderprogrammen abgrenzt. Zudem versäumte es die BLE, bei der Beurteilung der zur Förderung eingereichten Vorhaben das Vorliegen der Fördervoraussetzungen (Neuartigkeit und Verbesserung) hinreichend zu prüfen und zu begründen. Aufgrund dessen hat sie zahlreiche gleichgelagerte Vorhaben gefördert, bei denen das Bundesinteresse nicht gegeben oder zumindest zweifelhaft war.

Vor diesem Hintergrund ist nicht feststellbar, dass die vorgesehenen Finanzmittel von mittlerweile rund 30 Mio. Euro im Jahr weiterhin notwendig sind. Zudem sollten die Ressortforschungseinrichtungen Projekte regelmäßig im Rahmen ihrer originären Aufgabenwahrnehmung und nicht im Wege einer zusätzlichen Finanzierung über Förderprogramme wahrnehmen.

Der Bundesrechnungshof stellte weitere zuwendungsrechtliche Mängel fest. So hat die BLE Vorhaben entgegen den Förderrichtlinien vollfinanziert; Eigenbeteiligungen der Zuwendungsempfänger waren die Ausnahme. Sie hat weder auf die Vorlage der Verwendungsnachweise zum rechtlich vorgegebenen Zeitpunkt hingewirkt, noch alle Schlussberichte und Verwendungsnachweise im vorgegebenen Zeitrahmen ausgewertet. Der BLE entging, dass die Mittelverwendung durch die Zuwendungsempfänger oftmals nicht ordnungsgemäß war. Zuwendungsempfänger hatten zum Beispiel bei den Personalausgaben sachfremde Beträge eingerechnet, die zu überhöhten Zuwendungen führten.

Das BMEL widersprach den meisten Feststellungen. Es werde zwar prüfen, mit welchen Möglichkeiten ein besserer Mittelabfluss erreicht werden könne und künftig dafür sorgen, dass Schlussberichte rechtzeitig eingefordert, sorgfältig ausgewertet und ein Erfolg der Förderungen kritisch hinterfragt würden. Eine Konzentration des Programms ausschließlich auf den Förderbereich des ökologischen Landbaus bedürfe jedoch einer politischen Entscheidung des Parlaments. Die „Forschungslastigkeit der Maßnahmen“ sei aus Sicht des BMEL keine Schwachstelle. Es werde deshalb auch zukünftig Zuwendungen an Ressortforschungseinrichtungen des Bundes vergeben, denn diese könnten Vorhaben nur mit zusätzlichen Fördermitteln durchführen. Die Erforschung des Kaufverhaltens von Öko-Produkten hält das BMEL weiterhin für notwendig, weil die Ergebnisse zu den einzelnen Produktgruppen nicht übertragbar seien. Auch läge wirtschaftlich betrachtet nicht in jedem Einzelfall eine Vollfinanzierung

vor, da die Antragsteller Eigenleistungen (z. B. „ein ausgestatteter Arbeitsplatz inklusive aller Nebenkosten und eine Infrastruktur“) einbrächten.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Bewertung und empfiehlt dem BMEL, das Bundesprogramm auf die Förderung des ökologischen Landbaus zurückzuführen und es mit messbaren Erfolgskriterien zu versehen. Überdies sollte es den Mittelbedarf entsprechend dieser Zielsetzungen bestimmen sowie das Bundesprogramm und einzelne Projekte enger begleiten und bewerten. Das BMEL sollte sicherstellen, dass die Regelungen zur Eigenbeteiligung der Zuwendungsempfänger beachtet und zuwendungsrechtliche Vorgaben nicht umgangen werden. Zudem sollte das Bundesinteresse an einer Förderung gegenüber dem Eigeninteresse des Antragstellers überwiegen. Die Prüfung der Verwendungsnachweise sollte rechtzeitig und sorgfältig durchgeführt werden.

5.4 Dürrehilfe

Im Sommer 2018 verursachte eine Dürreperiode bei vielen landwirtschaftlichen Unternehmen existenzgefährdende Schäden.

Zur Milderung dieser Schäden schloss das BMEL im Oktober 2018 mit 14 betroffenen Bundesländern die „Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über die Beteiligung des Bundes an Hilfsprogrammen der Länder für landwirtschaftliche Unternehmen, die durch die Folgen der Dürre 2018 in ihrer Existenz gefährdet sind“ (Verwaltungsvereinbarung). Danach war Förderungsvoraussetzung, dass ein landwirtschaftliches Unternehmen einen Ernteverlust von mindestens 30 % erlitt und dadurch existenzgefährdet wurde. Bis zu 50 % des errechneten Schadens konnte ausgeglichen werden. Der maximale Hilfsbetrag pro Betrieb betrug 500 000 Euro. Beträge unter 2 500 Euro wurden nicht ausbezahlt.

Für diesen Teilausgleich veranschlagten der Bund und die Länder bis zu 340 Mio. Euro. Der Bedarf an Bundesmitteln betrug dabei maximal die Hälfte der bewilligten Mittel und höchstens 170 Mio. Euro.

Im September 2018 willigte das BMF – nach Unterrichtung des Haushaltsausschusses – in eine außerplanmäßige Ausgabe bis zur Höhe von 170 Mio. Euro bei Kapitel 1010 Titel 632 02 ein. Die Mittel waren nicht übertragbar. Das BMEL teilte sie entsprechend dem von den Ländern gemeldeten Finanzierungsbedarf auf.

Aufgrund der Vielzahl der gestellten Anträge auf Unterstützungsleistungen, der Komplexität des Antragsverfahrens und der Kürze der für die Bearbeitung der Anträge zur Verfügung stehenden Zeit konnten nicht alle Anträge im Jahr 2018 abschließend bearbeitet und Leistungen ausgezahlt werden. Überdies erhielten die Länder die Bundesmittel nach Nummer 11.4 der Verwaltungsvereinbarung im Wege des Bewirtschaftungsverfahrens. Danach dürfen sie die Bundesmittel erst dann abrufen, wenn sie an den Endempfänger ausgezahlt werden. Entsprechend flossen bis Ende des Jahres 2018 nur 82 Mio. Euro ab.

Um die offenen Anträge bescheiden und Hilfsleistungen auch im Haushaltsjahr 2019 auszahlen zu können, willigte das BMF – nach Unterrichtung des Haushaltsausschusses – im März 2019 in eine außerplanmäßige Ausgabe bis zur Höhe der noch zur Verfügung stehenden Mittel von 88 Mio. Euro ein. Diesen Betrag stellte das BMEL den Ländern im Mai 2019 zur Verfügung.

Nach der Verwaltungsvereinbarung dürfen die von einzelnen Ländern nicht benötigten Beträge zur Aufstockung der anderen Länderanteile verwendet werden. Im Laufe des Jahres 2019 ermittelten die Länder ihren voraussichtlichen Finanzierungsbedarf. Dieser entsprach bei allen betroffenen Ländern nicht dem ursprünglich veranschlagten Mittelbedarf. Fünf Länder meldeten einen höheren und neun Länder einen geringeren Bedarf an. Mehr als die Hälfte der Hilfszahlungen entfielen auf die Länder Brandenburg, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt.

In Tabelle 3 sind der ursprüngliche von den Ländern gemeldete Mittelbedarf und die aktuelle Zuweisung von Bundesmitteln dargestellt.

Tabelle 3

**Ursprünglicher Mittelbedarf und aktuelle Gesamtzuweisung
von Bundesmitteln**

Land	Mittelbedarf Oktober 2018	Zuweisung 2018 und 2019	Mehr- (+) / Minderbe- darf (-)
	in Mio. Euro		
BB	23,13	36,01	+
BE	0,03	0,00	-
BW	11,12	2,64	-
BY	10,23	1,50	-
HB	0,14	0,16	+
HE	8,90	4,57	-
HH	0,25	0,17	-
MV	25,00	22,00	-
NI	17,80	27,14	+
NW	8,90	7,60	-
SH	10,00	13,80	+
SN	22,24	17,79	-
ST	25,59	30,07	+
TH	6,67	6,56	-
Summe	170,00	170,01	

Quelle: Übersicht des BMEL vom 6. Mai 2019.

Das Finanzvolumen der im Jahr 2018 gestellten Anträge für Dürrehilfen beträgt nach einem Bericht der Länder vom März 2019 dagegen insgesamt 391,3 Mio. Euro. Auf den Bund entfielen damit ein Anteil von 195,6 Mio. Euro. Das BMEL erwartet, dass die Länder nicht allen Anträgen entsprechen können, sodass sich der tatsächliche Bedarf reduzieren wird. Eine Aufstockung der insgesamt bereitgestellten 170 Mio. Euro plant das BMEL nicht.

5.5 Maßnahmen zur Entwicklung des Marktes von Milch und Milcherzeugnissen

Die Milchwirtschaft hat in den vergangenen 30 Jahren einen erheblichen Strukturwandel vollzogen. Der Milchpreis ist starken Schwankungen unterworfen. Die Europäische Union gewährte Milcherzeugern zwischen den Jahren 2015

und 2017 in mehreren Hilfspaketen Beihilfen. So stellte sie im Jahr 2017 den EU-Mitgliedstaaten eine Beihilfe von insgesamt 350 Mio. Euro zur Verfügung, um Milcherzeugern eine außergewöhnliche Anpassungsbeihilfe zu gewähren. Auf Deutschland entfiel ein Anteil von 58 Mio. Euro.

Die Mitgliedstaaten sollten mit der Beihilfe Milcherzeuger und/oder Landwirte in den Sektoren Rindfleisch, Schweinefleisch sowie Schaf- und Ziegenfleisch unterstützen, die keine Steigerung der Milcherzeugung nachweisen und/oder Landwirtschaft in kleinem Maßstab betreiben, umwelt- und klimafreundliche Produktionsmethoden anwenden, Kooperationsprojekte durchführen, Qualitätsregelungen oder Vorhaben zur Förderung von Qualität und Mehrwert umsetzen und sich über Finanzierungsinstrumente und Risikomanagementinstrumente schulen.

Deutschland stockte den Betrag aus Bundesmitteln um weitere 58 Mio. Euro auf (Kapitel 1004 Anlage 1, Titelgruppe 03, Titel 685 23) und entschied sich für eine Liquiditätshilfe mit Angebotsdisziplin (Milchsonderbeihilfe). Diese wurde Kuhmilchlieferanten nur gewährt, wenn diese ihre Kuhmilchanlieferungen im Vergleich zum entsprechenden Vorjahreszeitraum nicht steigerten. Die Regelung sollte eine zügige Liquiditätsverbesserung der Milcherzeuger anstreben und trug außer der Beibehaltung der abgegebenen Milchmenge keinen anderen von der Europäischen Union vorgegebenen Zielsetzungen Rechnung.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass eine nachhaltige Wirkung der Krisenmaßnahmen nicht erkennbar sei. Die „deutsche“ Regelung knüpfe nicht an die Nachhaltigkeitsziele der Bundesregierung, wonach eine nachhaltige Landwirtschaft, die schädlichen Auswirkungen auf Klima, Boden, Wasser, Luft und Tierwohl minimieren solle. Anreize zur Verbesserung der Qualität der Tierhaltung oder der Haltungsbedingungen waren mit der Förderung nicht verbunden.

Für die Gewährung der Milchsonderbeihilfe war die BLE zuständig. Sie richtete eine Projektgruppe ein, die die Regelung trotz kurzer Vorlaufzeit umsetzte. Dabei traten am Anfang Mängel bei der Organisation der Umsetzung der Milchsonderbeihilfenverordnung auf, die zu Mehrkosten führten.

Das BMEL beauftragte außerdem das Johann Heinrich von Thünen-Institut (TI) die Hilfsmaßnahmen zu evaluieren. Das TI bemängelte, dass das BMEL die Maßnahme in einem Zeitraum umgesetzt habe, in dem die Milchpreise bereits

wieder anstiegen. Es bezweifelte, dass ein politischer Markteingriff überhaupt notwendig war. Die Evaluierung zeigte nicht auf, wie Preiskrisen auf dem Milchmarkt zukünftig vermieden werden können.

In einer Untersuchung im Jahr 2019 hat sich das TI zudem mit der Beeinflussung von Milchpreisen befasst. Ein ausgewogenes Risikomanagement sollte demnach aus mehreren Bausteinen bestehen, von denen einzelne unter Umständen politisch gefördert werden könnten. Doppelförderungen oder Marktverzerrungen sollten ausgeschlossen werden.

Der Bundesrechnungshof erörtert die festgestellten Mängel derzeit mit dem BMEL und wird ggf. hierzu gesondert berichten.

5.6 Nationales Hochwasserschutzprogramm

Die Bundesregierung finanziert das Nationale Hochwasserschutzprogramm (NHWSP) mit derzeit 100 Mio. Euro jährlich aus dem GAK-Sonderrahmenplan „Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes“ (Kapitel 1003 Titelgruppe 03 Titel 882 92). Dem BMEL obliegt die finanzielle Verantwortung für das Programm. Die fachliche Verantwortung liegt beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, da es innerhalb der Bundesregierung für den vorbeugenden Hochwasserschutz zuständig ist. Mit Hilfe des NHWSP sollen die Länder prioritäre, überregional wirkende Maßnahmen des vorbeugenden Hochwasserschutzes beschleunigt umsetzen.

Seit dem Jahr 2016 hat die Bundesregierung dem Parlament jährlich bis zum 31. Mai über die Umsetzung des NHWSP zu berichten (z. B. über Mittelabflüsse, Schwierigkeiten bei Projekten und Zusätzlichkeit der Ausgaben).

Der Bundesrechnungshof hat die bisherige NHWSP-Berichterstattung der Bundesregierung geprüft und über seine Feststellungen dem Haushaltsausschuss berichtet. Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass aus den NHWSP-Berichten nicht erkennbar war, für welche Einzelprojekte die Länder die Bundesmittel ausgegeben hatten. Zudem enthielten die NHWSP-Berichte keine Aussagen darüber, ob die Länder die Mittel – wie es der Sonderrahmenplan vorsieht – ausschließlich für investive Zwecke verwenden.

Die Bundesregierung wird auf Beschluss des Haushaltsgesetzgebers künftig ihre NHWSP-Berichte um einen projektbezogenen Vergleich zwischen den abgerufenen und den verausgabten Bundesmitteln zu erweitern haben. Dieser

Vergleich ist um projektbezogene aussagekräftige Begründungen zu ergänzen, wenn die Ausgaben niedriger oder höher ausfallen sollten als die Mittelabrufe. Zudem wurde das BMEL aufgefordert, sich mit den Ländern über ein Verfahren zum Nachweis des Investitionscharakters der verwendeten Bundesmittel zu einigen. Dieses Verfahren ist bereits bei der Erstellung des nächsten NHWSP-Berichtes zum 1. Juli 2020 anzuwenden.

Der Bundesrechnungshof wird die Umsetzung dieses Beschlusses weiter verfolgen.

6 Ausblick

Für die Jahre 2021 und 2022 sind im Finanzplan des Bundes jeweils 6,5 Mrd. Euro für den Einzelplan 10 vorgesehen. Für das Jahr 2023 sind 6,6 Mrd. Euro eingeplant.

Ehmann

Neis