

11 BMEL verausgabte Bundesmittel in dreistelliger Millionenhöhe ohne vollständige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

(Kapitel 1005 Titel 686 05, 686 31, 686 43 und 533 51)

Zusammenfassung

Das BMEL hat Bundesmittel in dreistelliger Millionenhöhe ausgegeben, ohne vorher vollständige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungs- oder Entscheidungsphase anzustellen. Es missachtet damit den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit, nach dem das Handeln der öffentlichen Verwaltung auszurichten ist.

Das Grundgesetz räumt dem Gebot der Wirtschaftlichkeit Verfassungsrang ein. Die BHO verpflichtet die Verwaltung, für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu erstellen. Die Aktivitäten des BMEL weisen methodische Defizite bei der Analyse der Ausgangslage, der Zielfestlegung und der Darstellung von Handlungsalternativen auf. Dies betrifft neben der Förderung des ökologischen Landbaus, der Modellregionen und von Innovationen auch die Gesetzesvorlage zum Tierwohlkennzeichen. Es vertritt die irrige Annahme, dass bei politischen Entscheidungen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen seien.

Das BMEL muss bei seinem Handeln das geltende Recht beachten. Seinem Mitteleinsatz muss es eine systematische und sorgfältige Auseinandersetzung mit den wirtschaftlichen Auswirkungen und eine transparente Auswahl der vorteilhaftesten Lösung voranstellen. Bereits in der Planungsphase sind vollständige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu erstellen und zu dokumentieren.

11.1 Prüfungsfeststellungen

Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Das Grundgesetz räumt dem Gebot der Wirtschaftlichkeit Verfassungsrang ein. Die BHO verpflichtet die Verwaltung, für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Sie sind eine grundlegende Voraussetzung, um Haushaltsmittel wirtschaftlich einsetzen zu können und dienen der systematischen Klärung, ob

- eine vorgesehene finanzwirksame Maßnahme ein politisches oder gesellschaftliches Ziel erreicht,
- ob die dabei eingesetzten Ressourcen und das Ergebnis in einem vorteilhaften Verhältnis zueinanderstehen und
- ob sich der Mitteleinsatz auf ein Minimum beschränkt.

Bereits in der Planungs- und Entscheidungsphase sollen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen angestellt werden. Sie können Aufschluss darüber geben, welche Handlungsalternativen die Verwaltung hat und welche dieser Alternativen unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten vorzuziehen ist. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase bilden die Grundlage für die begleitenden und abschließenden Erfolgskontrollen. Sie müssen entsprechend Nummer 2.1 der Verwaltungsvorschrift zu § 7 BHO mindestens Aussagen zu folgenden Teilaspekten enthalten:

- Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs,
- Ziele, Prioritätsvorstellungen und mögliche Zielkonflikte,
- relevante Lösungsmöglichkeiten und deren Nutzen und Kosten (einschließlich Folgekosten), auch soweit sie nicht in Geld auszudrücken sind,
- finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt,
- Eignung der einzelnen Lösungsmöglichkeiten zur Erreichung der Ziele unter Einbeziehung der rechtlichen, organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen,
- Zeitplan für die Durchführung der Maßnahme und
- Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen.

Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei der Vorbereitung der Gesetzesvorlage zum Tierwohlkennzeichen

Das BMEL beabsichtigt seit dem Jahr 2016 im Dialog mit Tierschutz- und Branchenverbänden, ein Tierwohlkennzeichen für Lebensmittel auszuarbeiten. Es soll insbesondere die Anforderungen bei Management, Haltung, Transport und Schlachtung von Tieren ausweisen. Allein für die Einführung des Kennzeichens sah das BMEL Ausgaben von mindestens 73 Mio. Euro vor. Eine zusammenhängende und umfassende Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs erstellte das BMEL nicht. Es zeigte weder die möglichen Handlungsalternativen auf noch schilderte es umfassend die finanziellen Aspekte. Trotzdem legte die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag im November 2019 den Entwurf eines Gesetzes zur Einführung und Verwendung eines Tierwohlkennzeichens vor.

Start des Modellvorhabens Land(auf)Schwung ohne Analyse der Ausgangslage

Das BMEL startete das Modellvorhaben Land(auf)Schwung; die geförderten Modellregionen erhielten daraus 32 Mio. Euro. Das BMEL plante das Modellvorhaben und forderte ein Forschungsinstitut seines Ressorts, das Thünen-Institut, im Juni 2014 auf, eine Ideenskizze

einzureichen. Das Thünen-Institut wies darauf hin, dass es „gute Gründe“ gäbe, die gegen die erneute Förderung von Modellregionen sprächen. Es bemängelte

- die Vielzahl der Modellvorhaben und Förderinitiativen,
- die fehlende Verknüpfung zu laufenden Aktivitäten in den Modellregionen und
- geringe Nachhaltigkeit der angestoßenen Projekte und Prozesse.

Trotz der grundsätzlichen Bedenken des Thünen-Instituts führte das BMEL mithilfe eines Unternehmens seine Planungen fort. Es erteilte dem Unternehmen den Auftrag zur Betreuung der Start- und Qualifizierungsphase des Modellvorhabens. Ein Erfolgskontrollbericht zu einem vorangegangenen, vergleichbaren Modellvorhaben war zum Zeitpunkt der Auftragserteilung von der Begleitforschung noch nicht abschließend erstellt. Zudem setzte sich das BMEL nicht mit den grundsätzlichen Einwendungen seiner Ressortforschung gegenüber einem weiteren Modellvorhaben auseinander. Es analysierte weder die Ausgangslage noch beschrieb es seinen Handlungsbedarf eindeutig.

Keine Kriterien für Erfolgskontrollen bei den Bundesprogrammen „Ökologischer Landbau“ und „Innovationsförderung“

Im Jahr 2001 legte das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (jetzt BMEL) das „Bundesprogramm Ökologischer Landbau“ (jetzt „Bundesprogramm Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft“) auf. Das BMEL wendete hierfür im Zeitraum 2002 bis 2018 rund 285 Mio. Euro für Förderungen auf. Ein Ziel des Bundesprogramms war es ursprünglich, den Anteil der ökologisch bewirtschafteten Fläche von damals 3,7 auf 20 % innerhalb von zehn Jahren zu erhöhen. Darüber hinaus sollte es die Rahmenbedingungen für die nachhaltige und ökologische Land- und Lebensmittelwirtschaft verbessern. Es sollte die Voraussetzungen für ein gleichgewichtiges Wachstum von Angebot und Nachfrage schaffen. Das Ziel, den Anteil der ökologisch bewirtschafteten Fläche auf 20 % zu erhöhen, hat das BMEL bis heute verfehlt. Das BMEL ließ den Forschungsteil des Bundesprogramms im Jahr 2012 von Externen begutachten und evaluieren. Sie stellten u. a. fest, dass die durchgeführten Forschungen die Bedürfnisse und Probleme der Praxis berücksichtigen. Aus Sicht der Zuwendungsempfänger hätte die Mehrzahl der Projekte einen wichtigen Beitrag zur Weiterentwicklung des ökologischen Landbaus geleistet. Ein direkter Einfluss des Bundesprogramms auf die Marktentwicklung, auf die Umwelt und auf andere gesellschaftliche Ziele sei schwer abschätzbar. Der Erfolg des Bundesprogramms sei nicht anhand vorher klar bestimmter Ziele nachweisbar.

Ein weiteres Programm legte das BMEL im Jahr 2006 auf; das bis heute bestehende „Programm zur Innovationsförderung“. Bis zum Oktober 2017 bewilligte das BMEL Projekte mit einer Fördersumme von 305 Mio. Euro. Das Innovationsprogramm unterstützt Forschungs-, Entwicklungs- und Demonstrationsvorhaben. Sie sollen das Ziel haben, innovative Produkte marktfähig zu machen. Zweck des Programms ist die Unterstützung von Innovationen in Deutschland in den Bereichen Ernährung, Landwirtschaft und gesundheitlicher Verbraucherschutz. Die Förderung ist laut BMEL auf insgesamt sieben Ziele ausgerichtet. Im

Zentrum steht die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und der wirtschaftlichen Innovationskraft. Marktfähige Innovationen wurden mit der Förderung regelmäßig nicht erreicht. Aus 23 Verbundprojekten mit 82 Teilprojekten und weiteren sechs Einzelprojekten entstand nur eine marktfähige Innovation.

11.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat in allen geprüften Fällen bemängelt, dass das BMEL keine oder nur mangelhafte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorgenommen hat. Derartige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hat das BMEL entweder – wie bei der Einführung des Tierwohlkennzeichens – gar nicht oder bei den weiteren Maßnahmen nicht vollumfänglich vorgenommen. Für die Ziele, die das BMEL mit dem Tierwohlkennzeichen erreichen möchte, hätte es alternative und wirkungsvollere sowie möglicherweise wirtschaftlichere Handlungsoptionen gegeben.

Beim Start des Modellvorhabens Land(auf)Schwung hat das BMEL die Auswertung bestehender Erkenntnisse aus Vorgängerprojekten nicht abgewartet. Es konnte deshalb die Ausgangslage und den Handlungsbedarf nur unzureichend beschreiben. Im Ergebnis hat das BMEL den bestehenden „Förderdschungel“ für Maßnahmen der ländlichen Entwicklung nicht gelichtet, sondern um eine Fördermöglichkeit erweitert.

Das BMEL hat sich unzureichend mit der Ausgangslage und dem Handlungsbedarf bei der Planung und Einführung von Bundesprogrammen auseinandergesetzt. Deshalb konnte es die Ziele nur sehr allgemein, aber nicht spezifisch und messbar beschreiben. Manipulationsresistente Kriterien für die Erfolgskontrollen hat es nicht vorgesehen. So enthält das „Bundesprogramm Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft“ nur das Ziel, den Anteil ökologisch bewirtschafteter Flächen zu erhöhen. Weitere messbare Ziele hat das BMEL nicht festgelegt. Beim „Programm zur Innovationsförderung“ hat das BMEL das Ziel „innovative technische und nicht-technische Produkte marktfähig zu machen“ nicht konkretisiert. So bleibt unklar, wie viel Prozent der (Verbund-)Projekte marktfähige Innovationen hervorbringen sollen. Deshalb ist ein Erfolg der Fördermaßnahmen ausgehend von den ursprünglichen Zielen nicht nachweisbar; nennenswerte marktfähige Innovationen sind nicht entstanden.

11.3 Stellungnahme

Das BMEL hat ausgeführt, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase bei vorausgegangenen politischen Entscheidungen nicht erforderlich seien. Entscheidungsprozesse, die sich im politischen Handlungsbereich vollziehen, seien nicht dem Verwaltungshandeln im Sinne der Verwaltungsvorschriften zur BHO zuzurechnen. Bei politischen Entscheidungen – wie der Einführung eines Tierwohlkennzeichens – bedürfe es daher keiner Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

In den übrigen Fällen hat das BMEL teilweise Mängel eingeräumt, jedoch bislang keine ausreichenden Maßnahmen zu deren Beseitigung ergriffen. Es hat bestätigt, die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase des Modellvorhabens Land(auf)Schwung versäumt zu haben. Es hat allerdings darauf verwiesen, dass es einen intensiven Austausch mit dem Thünen-Institut gegeben habe. Dabei habe es zahlreiche Hinweise aufgegriffen. Das BMEL will die aufgezeigten Mängel bei der Planung künftiger Modellvorhaben berücksichtigen.

Zu den angeführten Schwachstellen bei der Planung des „Programms zur Innovationsförderung“ hat das BMEL Folgendes erwidert: In der Landwirtschaft lägen Innovationen häufig im organisatorisch-sozialen Bereich. Sie ließen sich deshalb in der Gesamtheit nicht mithilfe klassischer quantitativer Innovationsindikatoren in befriedigender Weise abbilden. Es werde allerdings die Anregung des Bundesrechnungshofes, eine klare Ziele-Maßnahmen-Struktur zu etablieren, aufgreifen. Die Programmziele seien als übergeordnete, langfristige Ziele konzipiert, zu denen alle geförderten Projekte einen Beitrag leisten sollten. Die sieben angeführten Ziele stünden zumeist allerdings nicht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit den Projektergebnissen. Das BMEL hat im Juni 2021 seine Stellungnahme bezüglich des Hauptziels des „Programms zur Innovationsförderung“ ergänzt: Innovationen in den Bereichen Ernährung, Landwirtschaft und gesundheitlicher Verbraucherschutz sollen nun mittels gezielter, thematisch divers ausgerichteter Impulse gefördert werden. Für die objektive Messung dieses Programmziels „Impulse für die Förderung von Innovationen zu setzen“ werde ein eindeutiger und quantifizierbarer Indikator benötigt. Deshalb würden die durch die Förderung erzielten Fortschritte künftig in Form von Technologiereifegraden erfasst. Dazu würden Antragstellende mit einer Projektskizze und der Antragserklärung den aktuellen Stand und die mit ihrem Projekt angestrebten Fortschritte bei den Technologiereifegraden darstellen. Bei der Nachweisprüfung würden die Fortschritte dokumentiert und durch Vergleich mit den ursprünglich angestrebten Fortschritten bewertet. So sei es möglich, den durch die Förderung erzeugten Impuls für die Steigerung von Technologiereifegraden eines Produkts oder Verfahrens zu messen. Zur Bewertung des Erfolgs könnten die jeweils erzielten Sprünge in den Reifegraden als Maßzahl genutzt werden.

Beim „Bundesprogramm Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft“ hat das BMEL auf die wissenschaftlichen Evaluierungen und Befragungen der Zuwendungsempfänger verwiesen. Diese hätten gezeigt, dass die vielfältigen Projekte und Maßnahmen positive Ergebnisse erzielt haben. Ein Großteil der zum Zeitpunkt der Einführung des Programms identifizierten Wissens-, Informations- und Erfahrungslücken sei durch die vielfältigen Projekte und Maßnahmen beseitigt oder zumindest deutlich reduziert worden. Außerdem seien die für die Entwicklung der Branche maßgeblichen Strukturen in Wissenschaft, Wirtschaft und den Verbänden deutlich gestärkt worden. Von besonderem Interesse sei der Beitrag des Programms zur Flächenausdehnung des ökologischen Landbaus und dessen Abgrenzung von den zahlreichen weiteren Einflussfaktoren. Das BMEL bemühe sich, für diese Aspekte messbare Ziele zu definieren.

11.4 Abschließende Würdigung

Der Gesetzgeber schreibt in der BHO für alle finanzwirksamen Maßnahmen die Durchführung angemessener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bereits in der Planungsphase vor. Dieses Gebot erstreckt sich auch auf die Vorbereitung von Gesetzgebungsvorhaben. Nur auf der Grundlage von systematischen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist es den Entscheidungsträgern möglich, wirtschaftlich zu handeln. Für die Auffassung des BMEL, politische Entscheidungen wie die Einführung eines Tierwohlkennzeichens seien hiervon ausgenommen, findet sich keine Grundlage. Der Bundesrechnungshof respektiert selbstverständlich politische Entscheidungen. Allerdings müssen die Verantwortlichen die Konsequenzen einer anstehenden Entscheidung kennen sowie über mögliche Handlungsalternativen und über eventuelle Zielkonflikte aufgeklärt sein. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen können nur dann einen wirksamen Beitrag für wirtschaftliches Handeln leisten, wenn sie den festgelegten Qualitätsanforderungen gerecht werden. Von zentraler Bedeutung sind dabei die eingangs genannten Kriterien. So muss vor einer Maßnahme bereits die Ausgangslage vollständig und objektiv beschrieben werden. Sämtliche verfügbaren Erkenntnisse sind auszuwerten und einzubeziehen. Ziele und Kriterien für eine Erfolgskontrolle müssen spezifisch und messbar beschrieben werden. Nur so ist eine spätere Prüfung des gewünschten Erfolgs erst möglich.

Die generelle Argumentation des BMEL, im organisatorisch-sozialen Bereich ließen sich Verbesserungen nicht mit klassischen quantitativen Innovationsindikatoren in befriedigender Weise abbilden, überzeugt nicht. So kann der Erfolg des „Programms zur Innovationsförderung“ anhand direkter Indikatoren, z. B. Anzahl marktfähiger Produkte, bestimmt werden. Auch ist es möglich, durch indirekte Indikatoren auf dem Weg zur Marktfähigkeit den Erfolg zu bestimmen. Angestrebte Zielformulierungen, wie „Impulse für die Förderung von Innovationen zu setzen“, genügen diesen Anforderungen nicht. Sie beinhalten keine bestimmten oder zumindest bestimmbaren Parameter. Inwieweit die nunmehr entwickelten Technologieifegrade messbare Ziele vorgeben, bleibt abzuwarten. Das BMEL hätte sie allerdings bereits in der Planungsphase und nicht erst 15 Jahre nach Beginn der Fördermaßnahme festlegen müssen.

Auch beim „Bundesprogramm Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft“ müssen messbare direkte oder indirekte Indikatoren gefunden und festgelegt werden. Nur so kann das BMEL verhindern, dass das Ausmaß der Zielerreichung der beliebigen Einschätzung überlassen bleibt. Die vermeintlichen Erfolge, wonach Wissenslücken deutlich reduziert und Strukturen deutlich gestärkt wurden, sind nicht objektiv belegbar. Weder in der Planungsphase noch später wurden Zielerreichungsgrade anhand messbarer Indikatoren festgelegt. Die vom BMEL angeführte Evaluierung entspricht somit nicht den Anforderungen an eine Erfolgskontrolle.

Der Bundesrechnungshof misst der Durchführung von ordnungsgemäßen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für alle finanzwirksamen Maßnahmen in der Planungsphase grundlegende Bedeutung bei. Dies betrifft sowohl den sparsamen Umgang mit Haushaltsmitteln als auch die Qualität und den Erfolg des Verwaltungshandelns.

Das BMEL muss künftig für alle finanzwirksamen Maßnahmen bereits in der Planungsphase vollständige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erstellen und dokumentieren.