



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Information über die Entwicklung des Einzelplans 10 (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2022

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: III 3 - 0000512

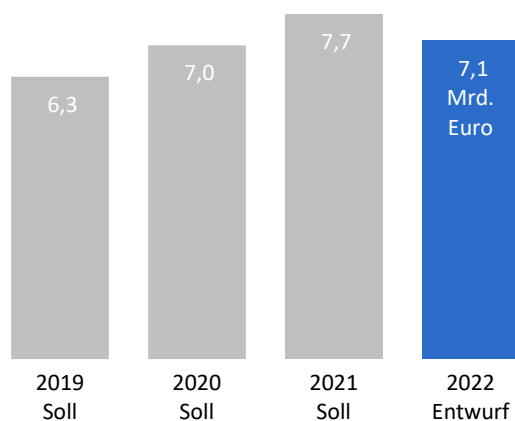
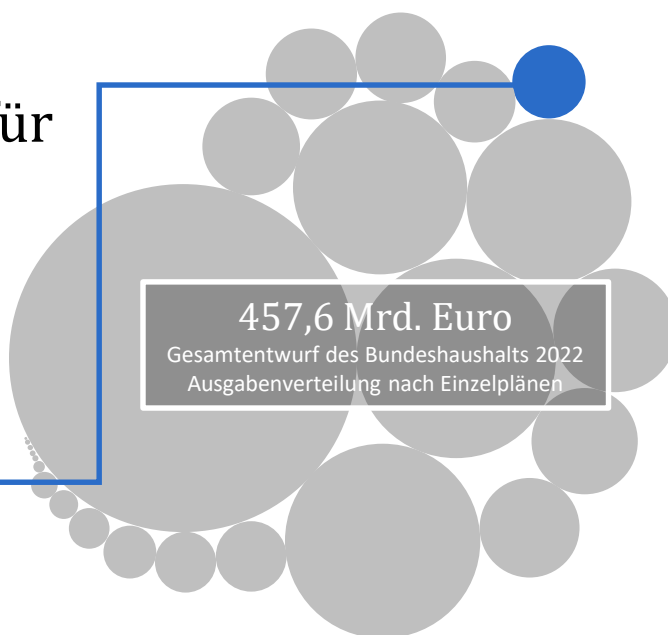
Bonn, den 25. März 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

Ausgaben

7,1 Mrd. Euro



Soll-Entwicklung

Ausgaben in Mrd. Euro



Planstellen
und Stellen

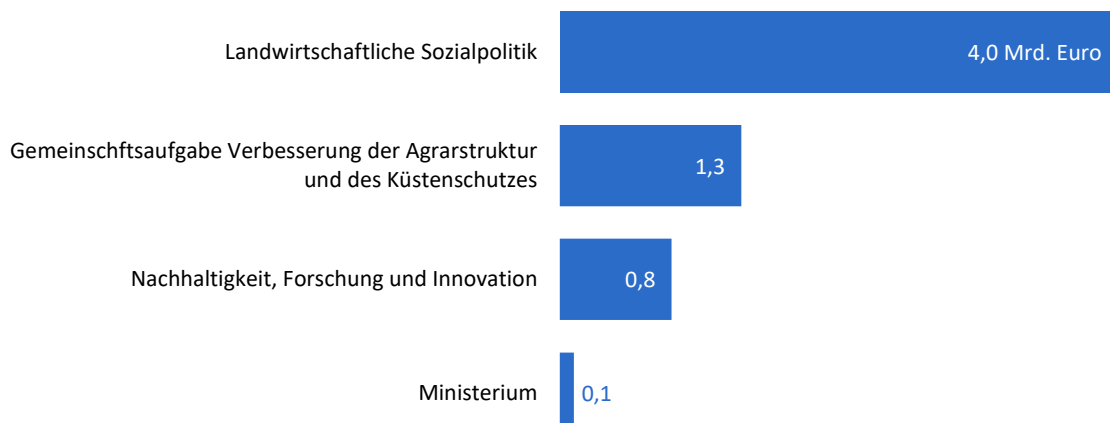
Veränderung zum Vorjahr

4 833

+ 91

Wesentliche Ausgaben

in Mrd. Euro



Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	5
1.1	Allgemeines	5
1.2	Personal	7
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	9
2.1	Allgemeines	9
2.2	Übertragbare Mittel und Ausgabereste	10
2.3	Verpflichtungsermächtigungen	13
3	Wesentliche Ausgaben	13
3.1	Landwirtschaftliche Sozialversicherung (Kapitel 1001)	13
3.2	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (Kapitel 1003)	16
3.3	Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation (Kapitel 1005)	19
4	Feststellungen zu ausgewählten Aufgabenbereichen	20
4.1	Waldklimafonds	20
4.2	Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase	22
4.3	Gesetzentwurf zur Einführung und Verwendung eines Tierwohlkennzeichens	22
5	Ausblick	23

Abkürzungsverzeichnis

B

BfR *Bundesinstitut für Risikobewertung*

BLE *Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*

BMEL *Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMUV *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz*

E

EKF *Energie- und Klimafonds*

F

FNR *Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e. V.*

G

GAK *Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“*

GAP *Gemeinsame Agrarpolitik*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages*

L

LUV *Landwirtschaftliche Unfallversicherung*

R

Rechnungsprüfungsausschuss *Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages*

S

SVLFG *Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau*

W

WKF *Waldklimafonds*

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.

Mit Organisationserlass vom 8. Dezember 2021 übertrug der Bundeskanzler Teile des gesundheitlichen Verbraucherschutzes auf das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV). Hierzu gehören die Zuständigkeiten für das Verbraucherinformationsgesetz, die allgemeine Produktsicherheit sowie die spezielle Produktsicherheit für bestimmte Erzeugnisse. Die organisatorischen und personellen Konsequenzen der Entscheidung des Bundeskanzlers lassen sich noch nicht im Detail darstellen. Sie sollen in einer Verwaltungsvereinbarung zwischen den betroffenen Ressorts geregelt werden, die bislang (Stand: 25. März 2022) noch nicht vorliegt.

Für das Jahr 2022 sollen 7,1 Mrd. Euro im Einzelplan 10 veranschlagt werden. Dies entspricht 1,6 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt. Als Einnahmen des Einzelplans 10 sind 81,7 Mio. Euro vorgesehen.

56 % seines Gesamtbudgets gibt das BMEL für die landwirtschaftlichen Sozialsysteme aus. 19 % entfallen auf die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK).

Die übrigen 25 % 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 im Wesentlichen die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) und die Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e. V. (FNR) fachlich und administrativ abwickeln. Im Gegensatz zu anderen Einzelplänen (vgl. Einzelplan 09) sind in den Erläuterungen zu den jeweiligen Titeln die Projektträgerkosten nicht angegeben.

Außerhalb des Einzelplans 10 soll das BMEL im Jahr 2022 nach einem Entwurf des Wirtschaftsplans des Energie- und Klimafonds (EKF) Ausgaben von 352,6 Mio. Euro bewirtschaften. Dies entspricht 0,3 % der Ausgaben des EKF.

Die Entwicklung von Ausgaben, Einnahmen und Verpflichtungsermächtigungen sowie von Planstellen und Stellen im Einzelplan 10 zeigt die Tabelle 1.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 10 Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

	2020 Soll	2020 Ist ^a	Differenz Ist-Soll ^b	2021 Soll	2022 Entwurf	Änderung zu 2021
	<i>in Mio. Euro</i>					<i>in %</i>
Ausgaben	7 018,3	6 340,3	-678	7 676,1	7 104,8	-7,4
darunter:						
• Landwirtschaftliche Sozialpolitik	4 111	3 938	-172,9	4 208,8	3 954,7	-6
• Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“	1 135,0	965,8	-169,3	1 161,3	1 334,5	13
• Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation (einschließlich Bundesforschungsinstitute)	816	682,8	-133,5	782,1	806,6	3,1
• Ministerium	119,2	115,6	-3,6	119,1	130,7	8,9
Einnahmen	65,1	115,4	50,3	80,4	81,7	1,6
Verpflichtungsermächtigungen	2 154,8 ^c	1 241,6	913,3	1 739,4	1 710,2	-1,7
	Planstellen/Stellen					<i>in %</i>
Personal	4 558	4 289 ^d	269	4 742 ^e	4 833	1,9

Erläuterungen:

^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2020, Übersicht Nummer 4.9).

^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^d Ist-Besetzung am 1. Juni 2020.

^e Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2021: 4 414 Planstellen/Stellen.

Quellen:

Haushaltsrechnung 2020.

Haushaltsplan 2021 (in der Fassung des 2. Nachtragshaushalts).

Haushaltsentwurf 2022.

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

Das BMEL fördert 15 Forschungs- und Dienstleistungseinrichtungen mit institutionellen Zuwendungen.¹ Weitere neun Einrichtungen erhalten jährliche Projektförderungen.² Für das Jahr 2022 hat es dafür insgesamt 81 Mio. Euro veranschlagt.

1.2 Personal

Von den für das Jahr 2021 im Einzelplan 10 ausgewiesenen 4 742 Planstellen und Stellen waren 324 zum 1. Juni 2021 nicht besetzt (6,8 %).

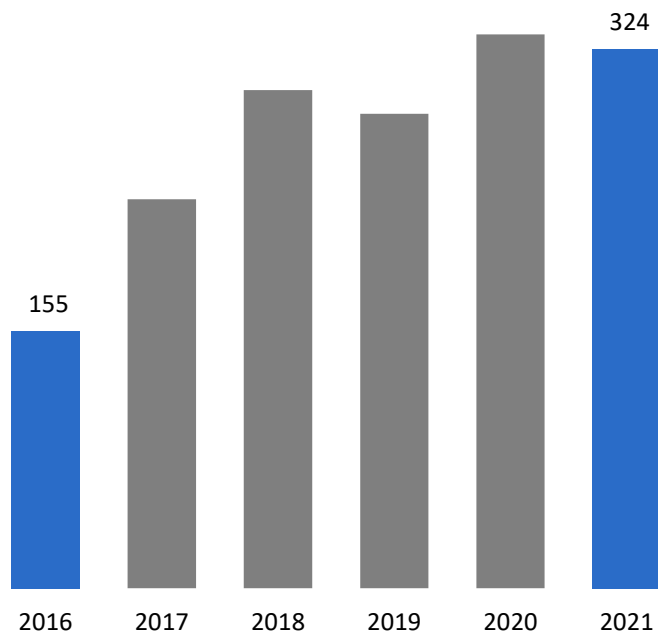
¹ Deutsche Gesellschaft für Ernährung e. V., sechs Einrichtungen der „Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V.“, Deutsches Biomasseforschungszentrum gGmbH, Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e. V., Zentrum für Betriebswirtschaft im Gartenbau e. V., Kuratorium für Waldarbeit und Forsttechnik e. V., Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e. V., Schutzgemeinschaft Deutscher Wald e. V., Bundesverband der Regionalbewegung e. V., Deutscher Verband für Landschaftspflege e. V.

² Deutscher Pflügerrat e. V., Verband Deutscher Landwirtschaftlicher Untersuchungs- und Forschungsanstalten, Stiftung für Begabtenförderung der deutschen Landwirtschaft e. V., Deutsche Welthungerhilfe, Deutsche Gesellschaft für Züchtungskunde e. V., Verein Futtermitteltest, Deutsche Gartenbauwissenschaftliche Gesellschaft e. V., Agrarsoziale Gesellschaft e. V., Deutsches Landwirtschaftsmuseum.

Abbildung 1

Zahl unbesetzter Stellen im 5-Jahres-Zeitraum verdoppelt

Seit dem Jahr 2016 hat sich die Zahl unbesetzter Stellen vergrößert. Im Jahr 2021 war die Zahl unbesetzter Stellen (Ist-Besetzung zum 1.6. eines jeden Jahres) damit mehr als doppelt so hoch wie 2016.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen:

Einzelplan 10, Haushaltspläne der Jahre 2016 bis 2021; für die Ist-Zahlen 2021: Haushaltsentwurf 2022.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat gemäß § 15 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2021 mit Einwilligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) im Dezember 2021 neue Planstellen und Stellen für die Leitungsbereiche der Ressorts geschaffen. Es hat dies damit begründet, dass die Arbeitsfähigkeit der neuen Bundesregierung sichergestellt werden soll. Auf das BMEL entfielen zwei Planstellen mit der Wertigkeit B 3 und A 16. Als besonderer Grund für die Einrichtung dieser Planstellen nannte das BMF die Übernahme der neuen Aufgaben Klimakrise und Biodiversität. Die Planstellen sollen automatisch mit dem Haushalt 2022 nachvollzogen werden. Weitere sieben Planstellen und Stellen zur Koordinierung von Transformationsprozessen für eine klima- und umweltfreundlichere Landwirtschaft erhielt das BMEL mit dem 2. Nachtragshaushalt 2021. Insgesamt ist im Haushaltsentwurf 2022 für den Einzelplan 10 ein weiterer Zuwachs von 92 Planstellen und Stellen vorgesehen.

Die BLE und das BfR werden haushaltsrechtlich als Zuwendungsempfänger behandelt und sind in den in der Tabelle 1 und der Abbildung 1 genannten Personalzahlen nicht enthalten. Sie haben Personalbedarfsermittlungen durchgeführt und mit den Bundeshaushalten 2018 bis 2021 insgesamt 430 zusätzliche Planstellen und Stellen erhalten. Im Haushaltsentwurf

2022 sind weitere 124 Planstellen und Stellen vorgesehen. Der Stellenhaushalt der beiden Einrichtungen soll damit von 1 205 Planstellen und Stellen im Jahr 2017 auf 1 759 Planstellen und Stellen im Jahr 2022 ansteigen. Dies bedeutet einen Zuwachs seit dem Jahr 2017 um 46 %. 193 Stellen waren zum 1. Juni 2021 nicht besetzt.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMEL den Personalmehrbedarf 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 (Soll) im Einzelplan 10 im Jahr 2016 noch bei 5,6 Mrd. Euro lagen, erreichten sie im Jahr 2020 mit 7,0 Mrd. Euro erstmals die 7-Milliarden-Euro-Grenze (+20 %). Im Jahr 2021 waren 7,7 Mrd. Euro veranschlagt. Im Jahr 2022 liegen die vorgesehenen Ausgaben mit 7,1 Mrd. Euro erstmals unter dem Wert des Vorjahres. Nicht so deutlich erhöhten sich die tatsächlichen Ausgaben (Ist): von 5,4 Mrd. Euro im Jahr 2016 um 915 Mio. Euro auf 6,2 Mrd. Euro im Jahr 2020 (+17 %). Die Entwicklung der Ausgaben in den Jahren 2019 bis 2022 zeigt die grafische Übersichtsseite zu Beginn des Berichts.

Ausgabenschwerpunkte bilden im Jahr 2022 wie in den Vorjahren die landwirtschaftliche Sozialpolitik mit 4 Mrd. Euro, die GAK mit 1,3 Mrd. Euro sowie die Förderung von Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation mit 807 Mio. Euro.

Die Zahlungen der Europäischen Union für die Landwirtschaft und die ländlichen Räume sind nicht im Einzelplan 10 veranschlagt. Im Jahr 2021 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 2021 Deutschland 4,7 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 1,3 Mrd. Euro im Jahr 2021 zur Verfügung.

2.2 Übertragbare Mittel und Ausgabereste

Ausgaben aus dem laufenden Haushaltsplan dürfen grundsätzlich nur bis zum Ende des Haushaltsjahres geleistet werden (Jährlichkeitsprinzip). Bei übertragbaren Ausgaben dürfen die Ressorts jedoch Ausgabereste bilden, wenn nicht alle Haushaltsmittel im Haushaltsjahr abgeflossen sind. Ausgabereste stehen grundsätzlich bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres als Ausgabeermächtigung zur Verfügung (§ 45 Absatz 2 BHO).

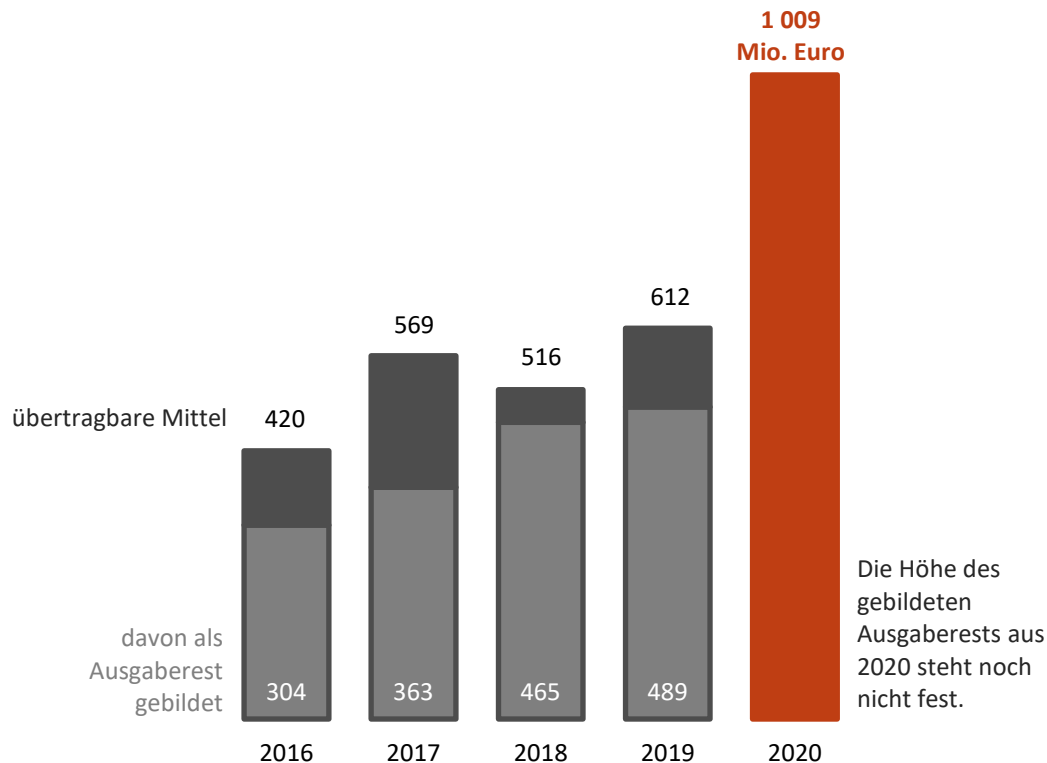
In welcher Höhe die Ressorts Ausgabereste aus dem abgelaufenen Haushaltsjahr bilden, steht regelmäßig noch nicht fest, wenn die Haushaltsrechnung erstellt wird. Der Bundesrechnungshof kann daher nur einen Überblick über die übertragbaren Ausgaben des Haushaltsjahres (2020) und über die Restebildung des vorangegangenen Jahres (2019) geben.

Die übertragbaren Mittel und die Ausgabereste stiegen im Einzelplan 10 in den letzten Jahren tendenziell stetig an. Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2020 überschritten die übertragbaren Mittel mit 1,0 Mrd. Euro erstmals die 1-Milliarde-Euro-Grenze. Dieser Betrag stand grundsätzlich für die Bildung von Ausgaberesten im Jahr 2021 zur Verfügung. Er lag um 398 Mio. Euro (40 %) über dem Betrag des Vorjahres. Die übertragbaren Mittel bestanden aus einem flexibilisierten Anteil von 244,3 Mio. Euro (2019: 230,0 Mio. Euro) und einem nicht flexibilisierten Anteil von 765 Mio. Euro (2019: 380,5 Mio. Euro). Der hohe Anstieg bei den nicht flexibilisierten übertragbaren Mitteln ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass Fördermittel nicht abfließen. Dies betraf die GAK (Kapitel 1003) sowie die im Jahr 2020 erstmalig veranschlagten Konjunkturprogramme Wald und Holz (Kapitel 1010, Tgr. 01) und Investitionsförderung in den Stallumbau (Kapitel 1010, Titel 892 02).

Abbildung 2

Übertragbare Mittel steigen gegenüber dem Vorjahr massiv an und überschreiten erstmals 1 Mrd. Euro

Die übertragbaren Mittel sind im Jahr 2020 deutlich angestiegen und haben sich gegenüber dem Jahr 2016 mehr als verdoppelt.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen:

Einzelplan 10, Haushaltsrechnungen.

Der Haushaltsausschuss hat auf den Anstieg der übertragbaren Mittel bereits bei der Beschlussfassung zum Bundeshaushalt 2021 reagiert und einen ressortübergreifenden Maßgabebeschluss zum Abbau der Ausgabereiste gefasst. Darin hat er die Bundesregierung aufgefordert, in den kommenden Haushaltsjahren die Höhe der Ausgabereiste deutlich abzubauen und hierbei die folgenden Vorgaben umzusetzen:

- Die Bildung von flexibilisierten Ausgabereisten ist auf jährlich höchstens 85 % der aus dem Vorjahr übertragbaren Mittel im flexibilisierten Bereich zu begrenzen. Dies gilt erstmals im Haushaltsjahr 2021 für die Bildung von flexibilisierten Ausgabereisten aus den übertragbaren Mitteln des Jahres 2020.
- Die aus dem Haushaltsjahr 2020 gebildeten nicht flexibilisierten Ausgabereiste sind – sofern sie nicht rechtlich gebunden sind – im Umfang von mindestens 10 % zum Ende des

Jahres 2021 in Abgang zu stellen. In den Folgejahren ist in gleicher Weise für die jeweils aus dem Vorjahr gebildeten Ausgabereste im nicht flexibilisierten Bereich zu verfahren.

Diese Vorgaben sind durch die Ressorts innerhalb des jeweiligen Verfügungsrahmens des Einzelplans bereits bei Bildung von Ausgaberesten im Haushalt 2021 sicherzustellen.

Aus den in das Jahr 2020 übertragbaren Mitteln von 611,5 Mio. Euro bildete das BMEL im Jahr 2020 Ausgabereste von 489 Mio. Euro. Die Ausgabereste erreichen damit auch einen neuen Höchstwert und sind im Vergleich zum Jahr 2019 um 5,2 % gestiegen. Die im Jahr 2020 gebildeten Ausgabereste bestehen aus einem flexibilisierten Anteil von 230,4 Mio. Euro und einem nicht flexibilisierten Anteil von 258 Mio. Euro.

Die meisten Ausgabereste entfielen im Jahr 2020 mit 202,2 Mio. Euro auf die Behörden im nachgeordneten Geschäftsbereich (ohne BfR und BLE). Die Ausgabereste wurden mit 181,8 Mio. Euro überwiegend aus flexibilisierten Haushaltsansätzen gebildet, davon 78 Mio. Euro im Bereich der sächlichen Verwaltungsausgaben (Hauptgruppe 5).

Weitere Ausgabereste entfielen mit 262,5 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 232,5 Mio. Euro nicht flexibilisiert.

Ausgabereste dürfen nur gebildet werden, wenn der Zweck der Ausgabe fort dauert und ein wirtschaftliches oder sonstiges sachliches Bedürfnis für die Restebildung besteht. Bei der späteren Inanspruchnahme der Ausgabereste müssen die Ressorts grundsätzlich eine kassenmäßige Einsparung in gleicher Höhe an anderer Stelle im Einzelplan leisten. Die Gesamtausgaben des jeweiligen Einzelplans erhöhen sich somit kassenmäßig nicht. Dies gilt grundsätzlich nicht für gebildete Ausgabereste im flexibilisierten Bereich. Diese müssen kassenmäßig nicht im eigenen Einzelplan eingespart werden. Sie werden aus dem Gesamthaushalt finanziert.

Für den flexibilisierten Bereich hat das BMF zudem 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.

Der Bundesrechnungshof sieht die Höhe der Ausgabereste und die Anzahl der betroffenen Titel kritisch. Zudem hat er festgestellt, dass das BMEL nicht immer hinreichend prüft, ob der erforderliche sachliche Grund dafür vorliegt, den Ausgabereest zu bilden. Er empfahl,

- Ausgabereste nur zu bilden, soweit dies unbedingt erforderlich ist,
- angesammelte Ausgabereste kritisch zu überprüfen und
- mittelfristig abzubauen.

Das BMF sollte bei der Genehmigung entsprechender Anträge des Ressorts verstärkt darauf achten.

2.3 Verpflichtungsermächtigungen

Von dem im Einzelplan 10 für das Haushaltsjahr 2020 ausgebrachten Verpflichtungsermächtigungen von 2,2 Mrd. Euro ist das BMEL Verpflichtungen von 1,2 Mrd. Euro eingegangen (57,5 %). Die Ausgaben des Jahres 2022 sind aufgrund von Verpflichtungsermächtigungen der Haushaltsjahre 2020 und früher bereits mit 1,7 Mrd. Euro gebunden. Dies entspricht 23,2 % der für das Jahr 2022 veranschlagten Ausgaben. Im Haushaltsplan des Jahres 2021 sind weitere Verpflichtungsermächtigungen mit Fälligkeit im Jahr 2022 von 684 Mio. Euro ausgebracht. Die daraus folgende tatsächliche Inanspruchnahme der Ausgaben des Jahres 2022 bleibt abzuwarten.

Verpflichtungsermächtigungen ermöglichen es dem BMEL, Verpflichtungen einzugehen, die erst in späteren Haushaltsjahren zu Ausgaben führen. Dadurch ergeben sich Belastungen für künftige Haushaltsjahre. Allein im Haushaltsjahr 2021 war der Einzelplan 10 durch Verpflichtungsermächtigungen und übertragbare nicht flexible Mittel aus dem Jahr 2020 (siehe Tz. 2.2) grundsätzlich mit 2,5 Mrd. Euro „vorbelastet“. Dies entsprach 33 % der Gesamtausgabermächtigung des Einzelplans 10.

Mit dem Haushalt 2022 sollen – über die Haushaltsmittel des Jahres 2022 hinaus – Verpflichtungsermächtigungen für Folgejahre von 1,7 Mrd. Euro ausgebracht werden.

3 Wesentliche Ausgaben

3.1 Landwirtschaftliche Sozialversicherung (Kapitel 1001)

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 umfasst die Alterssicherung, Kranken- und Pflegeversicherung sowie die Unfallversicherung. Die soziale Absicherung erstreckt sich beispielsweise auch auf die Forstwirtschaft, den Wein-, Obst- und Gartenbau, die Fischzucht sowie die Imkerei.

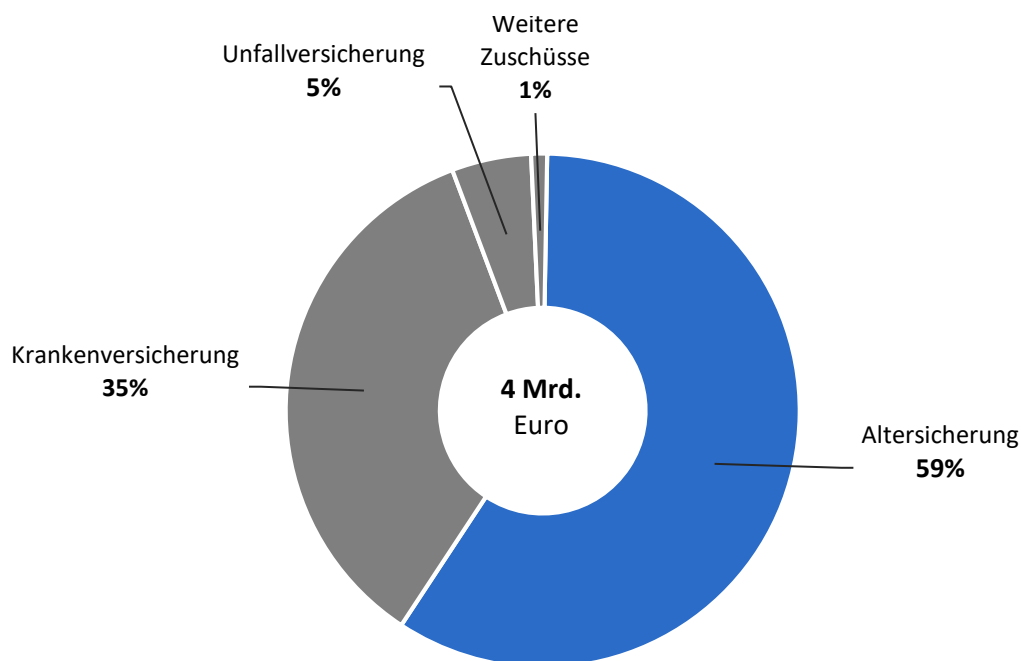
Wie bei anderen Sozialsystemen beteiligt sich der Bund an der Finanzierung der landwirtschaftlichen Sozialversicherung. Er bezuschusste sie im Jahr 2020 mit insgesamt annähernd

4 Mrd. Euro. Davon entfielen 2,3 Mrd. Euro auf die Alterssicherung, 1,4 Mrd. Euro auf die Krankenversicherung, 177 Mio. Euro auf die Unfallversicherung und 42 Mio. Euro auf weitere Zuschüsse. Auch im Jahr 2022 sollen sich die Gesamtausgaben für die landwirtschaftliche Sozialversicherung auf 4 Mrd. Euro belaufen. Deren über die letzten Jahre weitgehend konstante prozentuale Zusammensetzung zeigt die folgende Abbildung 3.

Abbildung 3

Bundeszuschüsse fließen überwiegend in die Alterssicherung

Die Zuschüsse zur Alterssicherung der Landwirte machen fast 60 % der Zuschüsse zur landwirtschaftlichen Sozialpolitik aus.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle:

Einzelplan 10, Haushaltsrechnung 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.

Aufgrund des Strukturwandels und der demografischen Entwicklung wird es immer weniger landwirtschaftliche Betriebe und Beitragszahlende in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung geben. Die Zahl der Beitragszahlenden in der landwirtschaftlichen Alterssicherung hat sich von 245 000 am 30. Juni 2012 auf gut 170 000 am 30. Juni 2021 verringert. Für das Jahr 2025 geht die Bundesregierung in ihrem Lagebericht 2021 über die Alterssicherung der

Landwirte von 150 000 Beitragszahlenden aus. Im Jahr 2012 bezogen 610 000 Personen Leistungen der Alterssicherung, im Jahr 2021 lediglich noch 560 000.

Ebenfalls rückläufig sind die Zahl der Mitglieder der Krankenversicherung der Landwirte (rund 439 000 zum Stichtag 1. Januar 2022 gegenüber 556 000 im Januar 2012) und die der beitragspflichtigen Unternehmen in der landwirtschaftlichen Unfallversicherung (um circa 10 000 jährlich, Stand im Geschäftsjahr 2020: 1,47 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 schlossen sich die zuvor selbstständigen landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften, Alterskassen, Krankenkassen und Pflegekassen sowie der ehemalige Spitzenverband der landwirtschaftlichen Sozialversicherung zur Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau (SVLFG) zusammen. Hierdurch ergaben sich Einsparmöglichkeiten. Die SVLFG war deshalb gesetzlich verpflichtet, spätestens im Jahr 2016 Höchstgrenzen für die Verwaltungs- und Verfahrenskosten der einzelnen Versicherungszweige von insgesamt 252 Mio. Euro einzuhalten. Ihr Rechnungsergebnis für das Jahr 2016 wies Kosten von 225,8 Mio. Euro aus. In den Folgejahren sind die Soll-Ansätze der Verwaltungs- und Verfahrenskosten der SVLFG allerdings bereits wieder erheblich gestiegen. Für den Haushalt des Jahres 2022 plant die SVLFG mit Verwaltungs- und Verfahrenskosten von insgesamt 381,5 Mio. Euro.

Sowohl der dazu erstellte Bericht der SVLFG mit Stellungnahme der Bundesregierung³ als auch der Bericht des Bundesrechnungshofes befinden sich unverändert in der parlamentarischen Beratung. Der Bundesrechnungshof wies auf diesen erneuten Anstieg der Verwaltungs- und Verfahrenskosten hin. Er folgerte, dass die SVLFG die an den Zusammenschluss geknüpften Ziele des Gesetzgebers noch nicht erreicht hatte. 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 Ausgabenvolumen nicht zu gewährleisten.

In diesem Zusammenhang stehen auch die seit dem Jahr 1963 vom Bund geleisteten Zuschüsse an die Landwirtschaftliche Unfallversicherung (LUV). Hierzu hatte der Bundesrechnungshof im Jahr 2019 berichtet. Im Entwurf des Bundeshaushaltsplans 2022 ist vorgesehen, diesen Zuschuss gegenüber der in den letzten Jahren gewährten Höhe von 177 Mio. Euro auf 100 Mio. Euro zu senken. Die sich an der bisherigen Zuschusshöhe orientierenden

³ Bericht über die Entwicklung der Verwaltungs- und Verfahrenskosten sowie der Organisation der Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau mit Stellungnahme der Bundesregierung vom 27. Juli 2018, Bundestagsdrucksache 19/3383.

Ausschluss- und Kappungsgrenzen für die Gewährung von Zuschüssen zu den unternehmensbezogenen Beiträgen zur LUV sollten daher nach Auffassung des Bundesrechnungshofes überprüft und ebenfalls gesenkt werden. Nur so können sie die bisher beabsichtigte Wirkung weiterhin entfalten.

3.2 Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (Kapitel 1003)

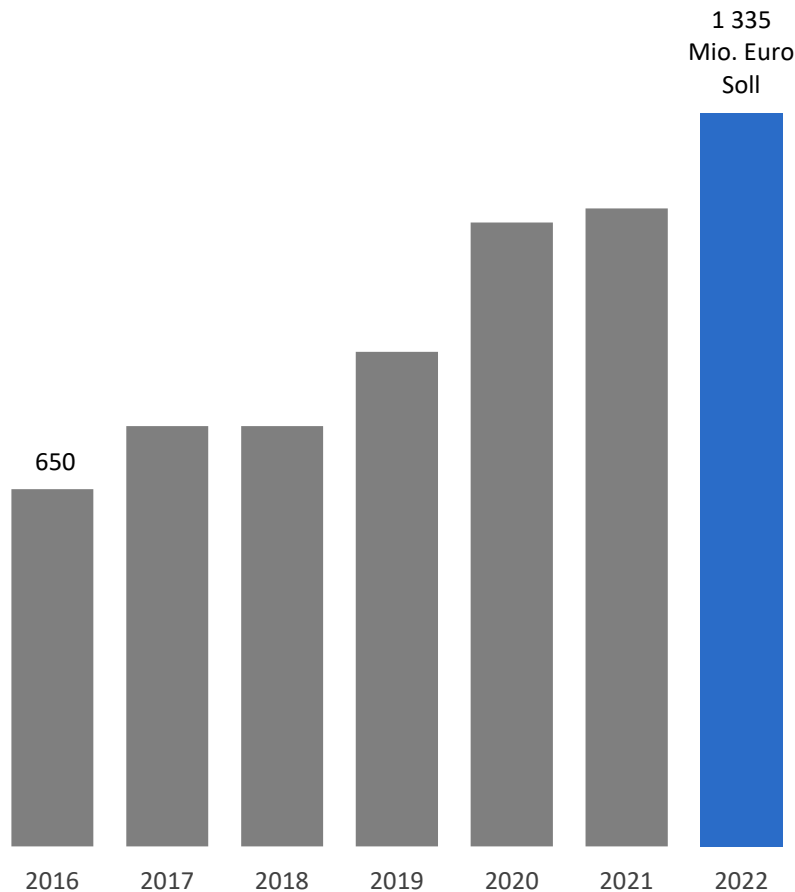
Bei der GAK beteiligt sich der Bund finanziell an Aufgaben der Länder (Artikel 91a Absatz 1 Nummer 2 Grundgesetz). Die GAK enthält aktuell 63 verschiedene Förderungen (Einzelmaßnahmen) für Agrarstruktur- und Infrastrukturmaßnahmen und deckt in weiten Teilen den Anwendungsbereich der EU-Verordnung „über 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 2020 gab das BMEL für die GAK 966 Mio. Euro aus. Im Jahr 2021 veranschlagte es 1 161 Mio. Euro. Für das Jahr 2022 sieht der Haushaltsentwurf 1 335 Mio. Euro vor. Davon sind 465 Mio. Euro für die Sonderrahmenpläne „Maßnahmen des Küstenschutzes in Folge des Klimawandels“ (25 Mio. Euro), „Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes“ (100 Mio. Euro), „Förderung der ländlichen Entwicklung“ (190 Mio. Euro) und „Maßnahmen zum Insektenschutz in der Agrarlandschaft“ (150 Mio. Euro) vorgesehen. Damit wird das BMEL die Ausgaben für die GAK seit dem Jahr 2016 (Ansatz 650 Mio. Euro) mehr als verdoppeln (Steigerung von 105 %).

Abbildung 4

Ausgaben des Bundes für die GAK erreichen neuen Höchststand

Seit dem Jahr 2016 haben sich die Soll-Ausgaben von 650 Mio. auf 1,3 Mrd. Euro (im Jahr 2022) mehr als verdoppelt.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen:

Einzelplan 10. Für die Jahre 2016 bis 2021: Haushaltspläne; für das Jahr 2022: Haushaltsentwurf.

Im Jahr 2017 änderte der Gesetzgeber die Regelung zu Prüfungs- und Erhebungsrechten in Artikel 114 Absatz 2 Grundgesetz. Danach darf der Bundesrechnungshof auch bei nachgeordneten Landesbehörden erheben, zum Beispiel zur Verwendung von GAK-Bundesmitteln. Zuvor war dies nur mit Zustimmung des Landes möglich.

Seitdem untersuchte er in fünf Prüfungen bei zehn Ländern, wie diese die GAK-Bundesmittel verwendeten und abrechneten.

Der Bundesrechnungshof stellte unter anderem fest, dass

- die Länder seit Jahren GAK-Bundesmittel und Verpflichtungsermächtigungen nicht vollständig in Anspruch nehmen. In den letzten beiden Jahren betraf dies 15 % der bereitgestellten Mittel.
- mehrere Länder GAK-Bundesmittel entgegen den Bestimmungen des Rahmenplans und somit zu Unrecht in Anspruch nahmen. Anders als bei der Verwendung von EU-Mitteln sind die Länder nicht verpflichtet, die ordnungsgemäße Verwendung der vom Bund für die GAK bereitgestellten Mittel nachzuweisen. Deshalb hat ein Land nur die vom Bundesrechnungshof in einer Stichprobe unstreitig festgestellten Überzahlungen erstattet. Unter Hinweis darauf, dass bereits dies „überaus großzügig“ sei, weigerte sich das Land, die Rechtmäßigkeit weiterer vergleichbarer und nicht in die Stichprobe einbezogener Fälle zu prüfen.
- die Einhaltung von im Rahmenplan festgelegten Zweckbindungsfristen nicht geprüft und Vor-Ort-Kontrollen nicht wahrgenommen wurden.

Der Bundesrechnungshof erachtet es für erforderlich,

- die Mittelinanspruchnahme zu verbessern. Dazu sollte das BMEL Vorschläge der Länder für eine zügige jährliche Mittelzuweisung sowie für mehr Möglichkeiten zu einer länderübergreifenden Mittelumschichtung innerhalb der Einzelmaßnahmen umsetzen und
 - dass die Länder auf Verlangen Rechenschaft über die ordnungsgemäße Mittelverwendung der jährlich mehr als 1 Mrd. Euro Bundesmittel ablegen. Bei der Inanspruchnahme von EU-Mitteln haben sich die Länder zur Nachweisführung und Kontrolle verpflichtet. Entsprechende Kooperationspflichten sollte das BMEL auch bei der Verwendung seiner GAK-Bundesmittel einfordern. Der Bundesrechnungshof empfahl dem BMEL in seinen Bemerkungen 2021 (Bundestagsdrucksache 20/180, Nr. 10) mehrere Regelungsänderungen. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss hat diese in seiner Sitzung am 18. Februar 2022 weitgehend aufgegriffen. Er forderte das BMEL unter anderem auf, darauf hinzuwirken, dass
- a) die Länder
 - Vor-Ort-Kontrollen und Kontrollen über die Einhaltung der Zweckbindungsfristen bei den Zuwendungsempfängern durchführen und
 - dem BMEL jährlich im Rahmen der Berichterstattung bestätigen, dass die GAK-Mittel ordnungsgemäß verwendet und die oben genannten Kontrollen in Übereinstimmung mit den geltenden rechtlichen Bestimmungen durchgeführt wurden,
 - b) der Rahmenplan entsprechend dem Ergebnis der Beratungen in den Gremien der Gemeinschaftsaufgabe ergänzt wird.

3.3 Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation (Kapitel 1005)

Das BMEL erhöhte die Ausgaben für Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation (ohne Bundesforschungsinstitute) bis zum Jahr 2020 kontinuierlich. Im Jahr 2021 lagen die veranschlagten Mittel mit 441 Mio. Euro erstmals unter dem Wert des Vorjahres (464 Mio. Euro). Für das Jahr 2022 sind 427 Mio. Euro vorgesehen. Die Mittel sind im Wesentlichen bestimmt für

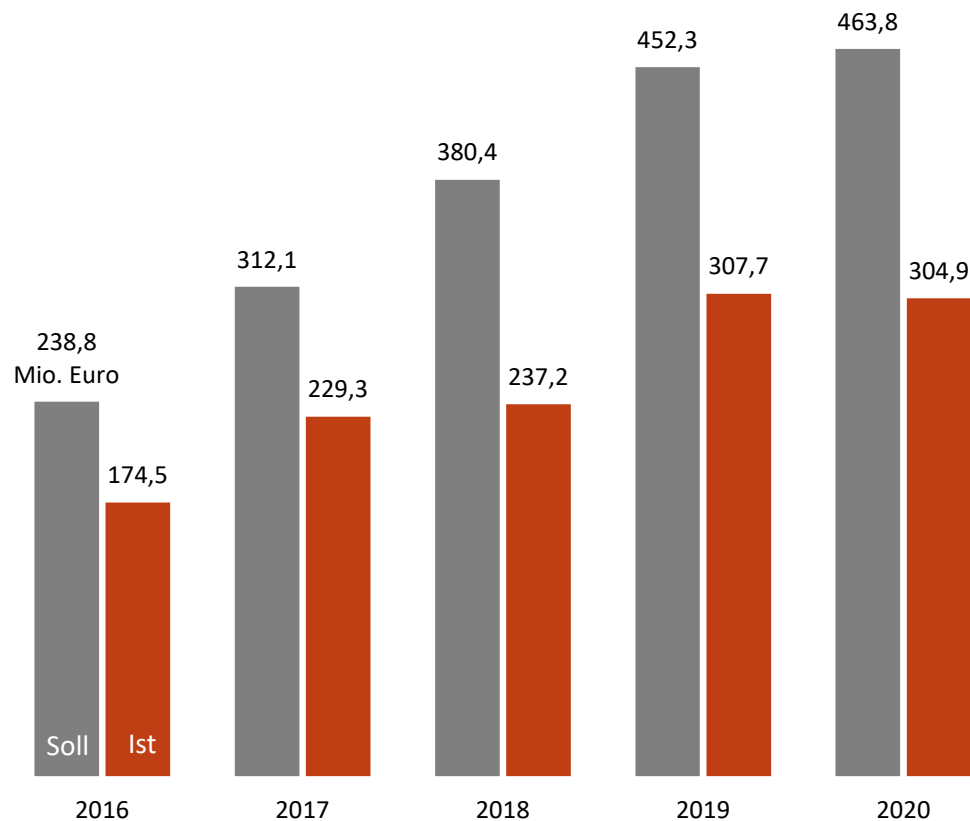
- die Förderprogramme „Nachwachsende Rohstoffe“, „Innovationsförderung“ und „Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft“,
- die Bundesprogramme „Ländliche Entwicklung“ und „Nutztierhaltung“,
- die Umsetzung der Ackerbaustrategie,
- die Digitalisierung in der Landwirtschaft sowie
- institutionell geförderte Forschungseinrichtungen. 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 im Jahr 2020 mit 305 Mio. Euro 34 % weniger aus, als es geplant hatte.

Abbildung 5

Ist-Ausgaben bleiben deutlich hinter dem Soll zurück

Im 5-Jahres-Zeitraum sind die Soll-Ausgaben kontinuierlich gewachsen. Das Ist bleibt weiter hinter dem Soll zurück.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen:

Einzelplan 10, Haushaltsrechnungen.

4 Feststellungen zu ausgewählten Aufgabenbereichen

4.1 Waldklimafonds

Der Waldklimafonds (WKF) ist Teil des EKF. Mit dem WKF sollen Maßnahmen von besonderem Bundesinteresse umgesetzt werden, die der Anpassung der Wälder an den Klimawandel dienen und den unverzichtbaren Beitrag naturnaher, struktur- und artenreicher Wälder zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen auf Dauer erhalten. Die Verantwortung für den

WKF liegt beim BMEL und beim BMUV. Nach den jeweils geltenden Förderrichtlinien sollen Projekte in den Förderschwerpunkten

- Anpassung der Wälder an den Klimawandel (Förderbereich 1),
- Sicherung der Kohlenstoffspeicherung und Erhöhung der Kohlendioxid-(CO₂)Bindung von Wäldern (Förderbereich 2),
- Erhöhung des Holzproduktspeichers sowie der CO₂-Minderung und Substitution durch Holzprodukte (Förderbereich 3),
- Forschung einschließlich Monitoring (Förderbereich 4) und
- Information und Kommunikation (Förderbereich 5)

gefördert werden.

Die Projektträgerschaft lag bis Ende 2018 bei der BLE. Seither ist die FNR als Projektträgerin tätig.

Der Bundesrechnungshof hat die Entstehung, Entwicklung, Ausgestaltung und Durchführung des WKF geprüft und zahlreiche Beanstandungen getroffen. Er hat insbesondere die Wirksamkeit der Förderungen bezweifelt.

Aus den Fördermitteln des WKF gingen bis Mai 2020 rund 82 % der Fördergelder von insgesamt rund 60 Mio. Euro an Projekte aus den Förderschwerpunkten Forschung einschließlich Monitoring (Förderbereich 4) sowie Information und Kommunikation (Förderbereich 5). Der Bundesrechnungshof hat verdeutlicht, dass die Zielsetzung des WKF durch die Forschungs- und Kommunikationslastigkeit der Fördermaßnahmen verfehlt werde. Die Anpassung der Wälder an den Klimawandel wird dadurch allenfalls mittelbar beeinflusst. Der Bundesrechnungshof hat angeregt, unverzüglich die Förderbereiche 1 bis 3 gezielt auszubauen oder die Zielsetzung und finanzielle Ausstattung des Programms zu überarbeiten.

Die Bundesministerien haben die Begründung des Bundesrechnungshofes nicht geteilt, allerdings zugesagt, im Rahmen der anstehenden externen Evaluierung auf die Anregung des Bundesrechnungshofes einzugehen. Die Evaluierung werde analysieren, welche der bestehenden Förderbereiche in geeigneter Weise abgedeckt werden und wo besondere Erfolge zu verzeichnen seien. Es werde darüber hinaus auch untersucht, welche Bereiche bisher nicht ausreichend Beachtung gefunden hätten und – falls Handlungsbedarf festgestellt werde – wie in Zukunft Abhilfe geschaffen werden könne.

Für den Bundesrechnungshof ist die Forschungs- und Kommunikationslastigkeit der bisherigen Förderung offenkundig. Er hält seine Forderung nach einer unverzüglichen Reaktion aufrecht.

4.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase

Das Handeln der öffentlichen Verwaltung hat sich am Grundsatz der Wirtschaftlichkeit auszurichten. Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland räumt dem Gebot der Wirtschaftlichkeit Verfassungsrang ein. Die BHO verpflichtet die Verwaltung, für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu erstellen.

Der Bundesrechnungshof hat in den vergangenen Jahren bei verschiedenen Vorhaben festgestellt, dass das BMEL insgesamt Bundesmittel in dreistelliger Millionenhöhe ausgab, ohne zuvor vollständige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungs- oder Entscheidungsphase durchzuführen. Dies betraf unter anderem den Entwurf eines Gesetzes zur Einführung und Verwendung eines Tierwohlkennzeichens (siehe Tz. 4.3), das Bundesprogramm „Ländliche Entwicklung“ (Modellvorhaben Land(auf)Schwung, Kapitel 1005, Titel 686 05 und 893 05) und das Programm zur Innovationsförderung (Kapitel 1005, Titel 686 31 und 893 31). Der Bundesrechnungshof hat dabei zahlreiche methodische Defizite bei der Analyse der Ausgangslage, der Zielfestlegung und der Darstellung von Handlungsalternativen vorgefunden. Das BMEL vertritt außerdem die irrige Annahme, dass bei politischen Entscheidungen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen seien.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat eine entsprechende Bemerkung des Bundesrechnungshofes am 18. Februar 2022 zustimmend zur Kenntnis genommen. Das BMEL muss bei seinem Handeln das geltende Recht beachten. Es muss künftig sicherstellen, dass es seinem Mitteleinsatz eine systematische und sorgfältige Auseinandersetzung mit den wirtschaftlichen Auswirkungen und eine transparente Auswahl der vorteilhaftesten Lösung voranstellt. Das BMEL will zukünftig methodische Mängel vermeiden.

4.3 Gesetzentwurf zur Einführung und Verwendung eines Tierwohlkennzeichens

Das BMEL beabsichtigte seit dem Jahr 2016 im Dialog mit Tierschutz- und Branchenverbänden, ein Tierwohlkennzeichen für Lebensmittel auszuarbeiten, das insbesondere die Anforderungen bei Management, Haltung, Transport und Schlachtung von Tieren kennzeichnen sollte. In den Haushaltsjahren 2018 bis 2020 waren insgesamt 60 Mio. Euro für die Entwicklung und Markteinführung eines Tierwohlkennzeichens im Einzelplan 10 veranschlagt. Davon gab das BMEL rund 91 000 Euro aus. Für das Jahr 2021 hatte es nochmals 20 Mio. Euro vorgesehen.

Die Bundesregierung hatte dem Deutschen Bundestag im November 2019 den Entwurf eines Gesetzes zur Einführung und Verwendung eines Tierwohlkennzeichens vorgelegt, der nicht abschließend beraten wurde.

Der Bundesrechnungshof hat die Maßnahmen zur Einführung des Tierwohlkennzeichens geprüft und über seine Feststellungen dem Haushaltsausschuss berichtet. Er hat beanstandet, dass das BMEL seine Handlungsalternativen nicht sorgfältig geprüft hat. Das BMEL wollte ein freiwilliges Tierwohlkennzeichen einführen. Es hat sich frühzeitig dagegen ausgesprochen, den gesetzlichen Mindeststandard zu erhöhen. Niemandem sei geholfen, wenn es gesetzliche Standards festschreibe, die zu einer Verlagerung der Tierhaltung in andere Länder führe. Das BMEL entschied sich auch gegen ein verbindliches Kennzeichen, weil bereits ein freiwilliges Kennzeichen zur Verbesserung von Transparenz und Verbraucherschutz genüge. Der Bundesrechnungshof hat die Ausführungen als wenig fundiert angesehen und bezweifelt, dass das BMEL mit einer freiwilligen Kennzeichnung dem Staatsziel Tierschutz entspricht und seinem Ziel, eine „nachhaltige“ Verbesserung des Tierwohls zu erreichen, gerecht werden könne.

Die Gesetzesvorlage zum Entwurf eines Tierwohlkennzeichengesetzes sah eine zusätzliche Verwaltungsaufgabe für die BLE und die Einrichtung von Kontrollstellen vor. Diese Regelungen schafften komplexe Strukturen, die mit einem zusätzlichen bürokratischen Kontroll- und Verwaltungsaufwand verbunden sein sollten.

Die Einführung des Kennzeichens sollte zudem mit aufwendigen Marketingmaßnahmen unterstützt werden. Das BMEL beauftragte bereits ein Kommunikationsunternehmen mit der Erstellung eines Kommunikationskonzepts. Dieses Konzept sollte unter anderem eine Kosten-Nutzen-Überlegung bezüglich der Auswahl der Medien enthalten. Das vorgelegte Konzept enthielt jedoch weder belastbare Aussagen über die Kosten noch zum Kosten-Nutzen-Verhältnis der geplanten Medien.

Das BMEL hat sein Vorhaben zwischenzeitlich aufgegeben. Es will nunmehr ein verpflichtendes Haltungskennzeichen einführen. Dafür hat es im Einzelplan 10 für das Jahr 2022 2 Mio. Euro vorgesehen (Kapitel 1005, Titel 533 51).

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat den Bericht des Bundesrechnungshofes am 18. Februar 2022 zustimmend zur Kenntnis genommen. Das BMEL wird damit bei seinem neuen Vorhaben die aufgezeigten Schwachstellen vermeiden müssen.

5 Ausblick

Nach dem Finanzplan des Bundes soll der Einzelplan 10 bis zum Jahr 2025 auf 6,8 Mrd. Euro abgesenkt werden. Die Haushaltslage ist angesichts der Corona-Pandemie weiterhin angespannt. Zudem ist noch nicht absehbar, welche wirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen im Einzelnen der völkerrechtswidrige Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine unter anderem auch für den Bundeshaushalt haben wird.

SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP haben im Koalitionsvertrag vom 7. Dezember 2021 für die laufende 20. Wahlperiode verschiedene Maßnahmen insbesondere zum Umwelt- und Klimaschutz vereinbart, die auch Auswirkungen auf die Landwirtschaft und die ländlichen Räume haben. Die Umsetzung im Einzelplan 10 bleibt abzuwarten.

Das BMEL muss vor diesem Hintergrund alle Möglichkeiten ausschöpfen, um den ziel- und zweckgerichteten Einsatz der Haushaltsmittel dauerhaft zu gewährleisten.

Ehmann

Neis

Beglaubigt: Daniels, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.