



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 2023

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 - 0001053

19. September 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

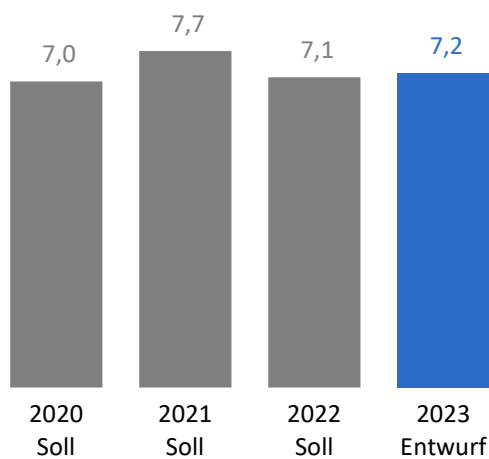
Haushaltsentwurf 2023

Einzelplan 10

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

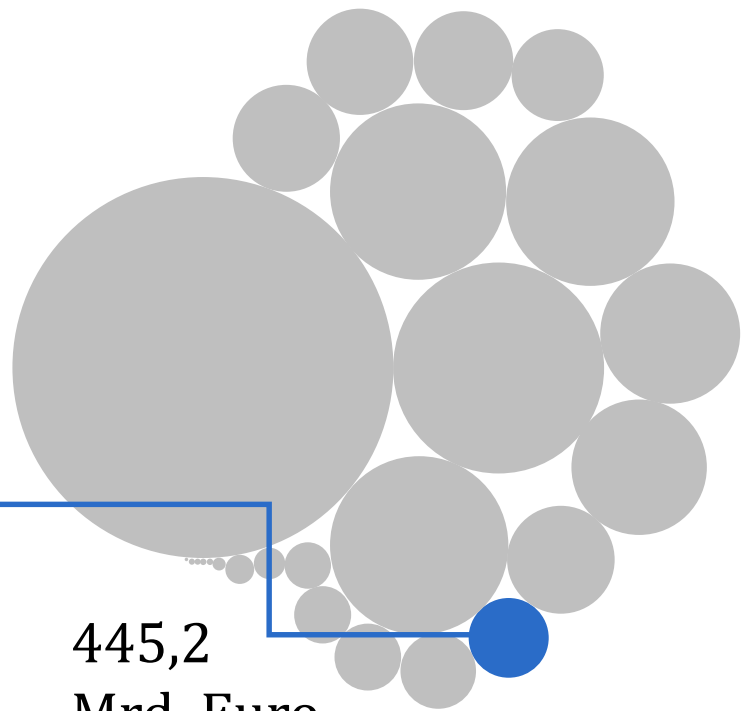
Ausgaben

7,2 Mrd. Euro



Soll-Entwicklung

Ausgaben in Mrd. Euro



Gesamtentwurf des Bundeshaushalts 2023
Ausgabenverteilung nach Einzelplänen



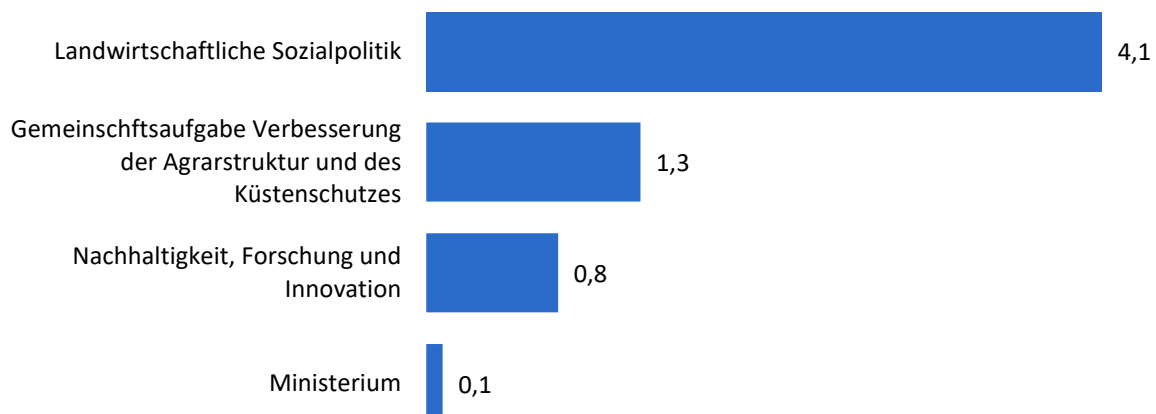
Planstellen und Stellen

Veränderung zum Vorjahr

4 925
+ 57

Wesentliche Ausgaben

in Mrd. Euro



Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	5
1.1	Allgemeines	5
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	7
2.1	Allgemeines	7
2.2	Übertragbare Mittel und Ausgabereste	7
2.3	Verpflichtungsermächtigungen	9
3	Wesentliche Ausgaben	9
3.1	Landwirtschaftliche Sozialversicherung (Kapitel 1001)	9
3.2	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (Kapitel 1003)	12
3.2.1	Allgemeines	12
3.2.2	Rückerstattung von GAK-Bundesmitteln	12
3.2.3	Bewältigung der durch Extremwetterereignisse verursachten Folgen im Wald	13
3.3	Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation (Kapitel 1005)	14
4	Feststellungen zu ausgewählten Aufgabenbereichen	15
4.1	Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e.V.	15
4.2	Ausgaben für Projektträger	16
4.3	Ressortforschung	18
5	Personal	19
6	Ausblick	20

Abkürzungsverzeichnis

B

BfR *Bundesinstitut für Risikobewertung*

BLE Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung

BMEL *Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft*

BMF Bundesministerium der Finanzen

BVL Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit

F

FNR Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e.V.

G

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

K

KTF Klima- und Transformationsfonds

S

SVLFG *Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau*

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.

Für das Jahr 2023 sollen im Einzelplan 10 Gesamtausgaben von 7,2 Mrd. Euro veranschlagt werden. Dies entspricht 1,6 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt. Als Einnahmen sind 82,2 Mio. Euro vorgesehen.

Mehr als die Hälfte seines Gesamtbudgets (57 %) gibt das BMEL für die landwirtschaftlichen Sozialsysteme aus. Weitere 18 % entfallen auf die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK).

Außerhalb des Einzelplans 10 soll das BMEL im Jahr 2023 nach einem Entwurf des Wirtschaftsplans des Klima- und Transformationsfonds (KTF, Einzelplan 60) Ausgaben von 364 Mio. Euro bewirtschaften. Dies entspricht 0,3 % der Ausgaben des KTF.

Zum Geschäftsbereich des BMEL gehören die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (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.

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

	2021 Soll	2021 Ist ^a	Differenz Ist-Soll ^b	2022 Soll	2023 Entwurf	Änderung zu 2022
	<i>in Mio. Euro</i>					<i>in %</i>
Ausgaben	7 676,1	6 841,2	-834,9	7 104,6	7 175,7	1
darunter:						
• Landwirtschaftliche Sozialpolitik	4 208,8	3 926,8	-282	3 954,7	4 078,6	3,1
• Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“	1 161,3	991	-170,3	1 324,5	1 283,3	-3,1
• Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation (einschließlich Bundesforschungsinstitute)	782,1	712,8	-69,4	800,6	809,3	1,1
• Ministerium	119,1	114,7	-4,4	130,1	135	3,8
Einnahmen	80,4	177,1	96,7	81,7	82,2	0,6
Verpflichtungsermächtigungen	1 908,2 ^c	1 368,3	539,9	1 710,2	2 973,4	73,9
	<i>Planstellen/Stellen</i>					<i>in %</i>
Personal	4 742	4 418 ^d	324	4868 ^e	4 925	1,2

Erläuterungen:

- ^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen.
- ^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
- ^c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
- ^d Ist-Besetzung zum Stichtag 1. Juni 2021.
- ^e Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 31. Dezember 2021: 4 442 Planstellen/Stellen.

Quellen:

Haushaltsrechnung 2021.

Haushaltsplan 2022.

Haushaltsentwurf 2023.

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

2.1 Allgemeines

Die Ausgaben (Soll) im Einzelplan 10 erreichten im Jahr 2020 erstmals 7 Mrd. Euro. Im Jahr 2021 waren 7,7 Mrd. Euro veranschlagt. Im Jahr 2022 wurden die vorgesehenen Ausgaben auf 7,1 Mrd. Euro abgesenkt. Dies lag im Wesentlichen daran, dass zeitlich befristete Maßnahmen aus dem Konjunktur- und Zukunftspaket der Bundesregierung ausliefen. Für das Jahr 2023 sind 7,2 Mrd. Euro vorgesehen. Die tatsächlichen Ausgaben (Ist) blieben deutlich hinter dem Soll zurück. Sie betrugen 6,3 Mrd. Euro im Jahr 2020 (-10 %) und 6,8 Mrd. Euro im Jahr 2021 (-11 %). Die Entwicklung der Ausgaben in den Jahren 2020 bis 2023 zeigt die grafische Übersichtsseite zu Beginn des Berichts.

Ausgabenschwerpunkte bilden im Jahr 2023 wie in den Vorjahren die landwirtschaftliche Sozialpolitik mit 4,1 Mrd. Euro, die GAK mit 1,3 Mrd. Euro sowie die Förderung von Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation mit 809 Mio. Euro.

Das BMEL hat eine Globale Minderausgabe (GMA) von 110 Mio. Euro zu erwirtschaften. Im Vergleich zum Vorjahr (105 Mio. Euro) steigt die GMA um 5 Mio. Euro (+4,7 %) an.

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.

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 (2021) und über die Restebildung des vorangegangenen Jahres (2020) geben.

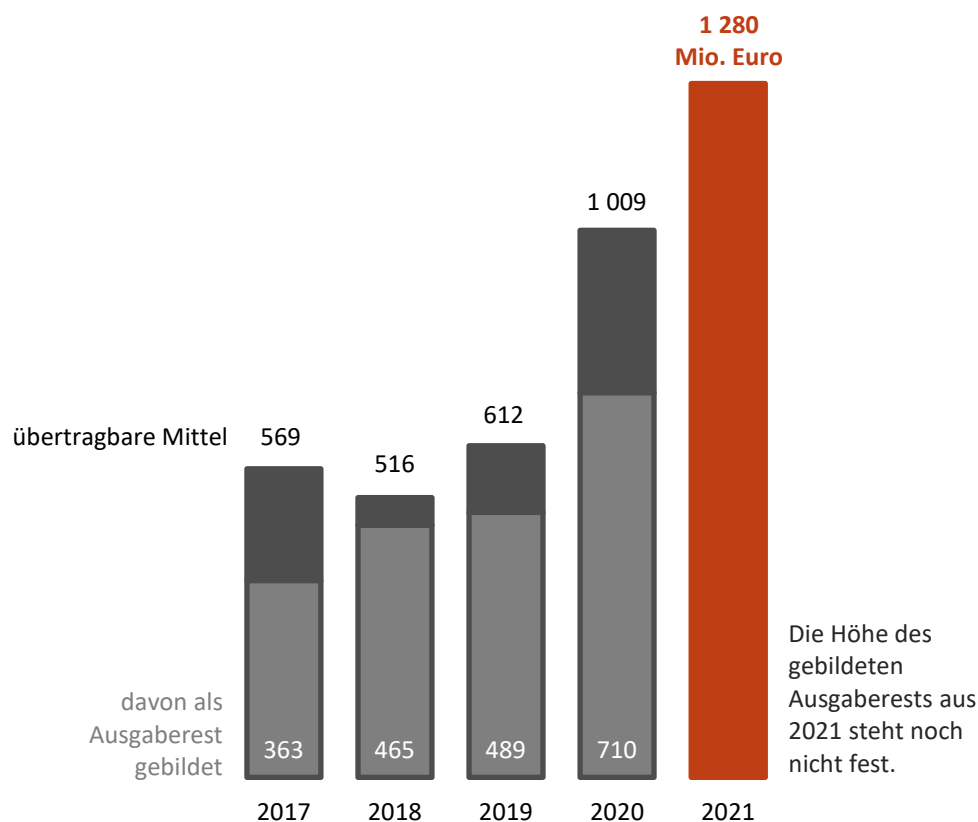
Die übertragbaren Mittel und die Ausgabereste stiegen im Einzelplan 10 in den letzten Jahren tendenziell stetig an. Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2020 überschritten die übertragbaren Mittel erstmals 1 Mrd. Euro. Der Abschluss des Haushaltsjahres 2021 weist mit 1,3 Mrd. Euro erneut einen Höchststand auf. Dieser Betrag stand grundsätzlich für die Bildung von Ausgaberesten im Jahr 2022 zur Verfügung. Die übertragbaren Mittel bestanden

aus einem flexibilisierten Anteil von 170,9 Mio. Euro (2020: 244,3 Mio. Euro) und einem nicht flexibilisierten Anteil von 1,1 Mrd. Euro (2020: 765 Mio. Euro). Der weitere Anstieg bei den nicht flexibilisierten übertragbaren Mitteln ist wie im Jahr 2020 insbesondere darauf zurückzuführen, dass Fördermittel nicht abfließen. Dies betraf vor allem die GAK (Kapitel 1003, 342,7 Mio. Euro), die Investitionsförderung für den Stallumbau zur Gewährleistung des Tierwohls (Kapitel 1010, Titel 892 02, 155 Mio. Euro) und die Konjunkturprogramme Wald und Holz (Kapitel 1010, Tgr. 01, 131,6 Mio. Euro).

Abbildung 1

Übertragbare Mittel steigen weiter an

Die übertragbaren Mittel erreichen erneut einen Höchststand. Die Ausgabereste bleiben auf hohem Niveau.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen:

Einzelplan 10, Haushaltsrechnungen.

Aus den in das Jahr 2021 übertragbaren Mitteln von 1 Mrd. Euro bildete das BMEL im Jahr 2021 Ausgabereste von 710,2 Mio. Euro. Auch die Ausgabereste erreichen damit einen neuen Höchstwert und sind im Vergleich zum Jahr 2020 um 31 % gestiegen. Die im Jahr 2021 gebildeten Ausgabereste bestehen aus einem nicht flexibilisierten Anteil von 502,8 Mio. Euro und einem flexibilisierten Anteil von 207,4 Mio. Euro. Damit hat das BMEL den Beschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 26. November 2020 beachtet, ab dem Haushaltsjahr 2021 die Bildung von flexibilisierten

Ausgaberesten auf jährlich höchstens 85 % der aus dem Vorjahr übertragbaren Mittel im flexibilisierten Bereich zu begrenzen.

2.3 Verpflichtungsermächtigungen

Von dem im Einzelplan 10 für das Haushaltsjahr 2021 ausgebrachten Verpflichtungsermächtigungen von 1,9 Mrd. Euro ist das BMEL Verpflichtungen von 1,4 Mrd. Euro eingegangen (71,7 %). Im Haushaltsjahr 2022 sind Verpflichtungsermächtigungen von 1,7 Mrd. Euro veranschlagt. Der Haushaltsentwurf 2023 sieht Verpflichtungsermächtigungen von 3 Mrd. Euro vor. Die Verpflichtungsermächtigungen steigen damit gegenüber dem Vorjahr um 74 % an. Damit steigt auch das Verhältnis der Verpflichtungsermächtigungen zu dem Ausgaben-Soll weiter an und beträgt im Jahr 2023 etwa 41 %. Sofern die im Haushaltsentwurf 2023 vorgesehenen Verpflichtungsermächtigungen in Anspruch genommen werden, dürften einzelne Ausgabeansätze des Einzelplans 10 in den Folgejahren erheblich vorgebunden sein.

Die höchsten Verpflichtungsermächtigungen mit 2,1 Mrd. Euro (71 %) entfallen im Jahr 2023 auf die GAK (Kapitel 1003). Diese sind vor allem vorgesehen für den Umbau der Tierhaltung sowie den Sonderrahmenplan „Maßnahmen des Küstenschutzes in Folge des Klimawandels“, der ab dem Jahr 2023 von 25 Mio. Euro auf 48,2 Mio. Euro aufgestockt und durch Verpflichtungsermächtigungen bis zum Jahr 2040 abgesichert werden soll (siehe Tz. 3.2). Die Verpflichtungsermächtigungen verteilen sich mit 1,3 Mrd. Euro auf die Jahre 2024 bis 2026 sowie weitere 827 Mio. Euro auf die Folgejahre.

Die Ausgaben des Jahres 2023 sind aufgrund von Verpflichtungsermächtigungen der Haushaltsjahre 2022 und früher bereits mit 1,3 Mrd. Euro gebunden. Dies entspricht 17,5 % der für das Jahr 2023 veranschlagten Ausgaben. Die daraus folgende tatsächliche Inanspruchnahme der Ausgaben des Jahres 2023 bleibt abzuwarten.

3 Wesentliche Ausgaben

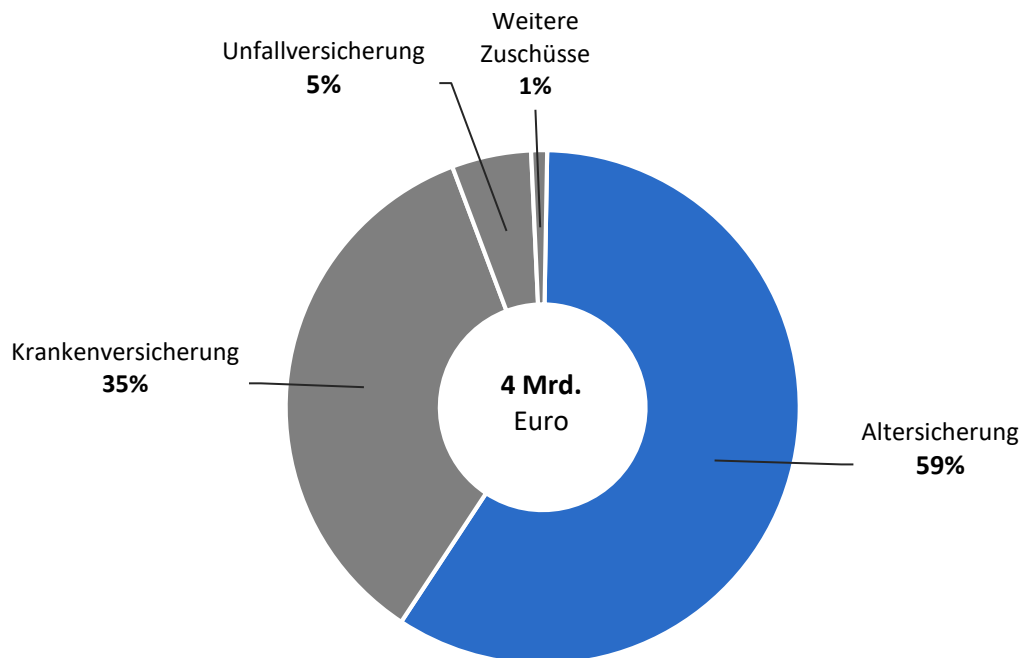
3.1 Landwirtschaftliche Sozialversicherung (Kapitel 1001)

Die landwirtschaftliche Sozialversicherung (Alterssicherung, Kranken-, Pflege und Unfallversicherung) ist ein berufsständisch geprägtes Sondersystem. Sie bietet selbstständigen Landwirten, deren Ehegatten und Lebenspartnern sowie mitarbeitenden Familienangehörigen eine soziale Absicherung. Der Bund beteiligte sich im Jahr 2021 mit annähernd 4 Mrd. Euro an ihrer Finanzierung (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2

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 2021.

Im Jahr 2023 sollen sich die Gesamtausgaben leicht auf 4,1 Mrd. Euro erhöhen. Der Bundeszuschuss deckt bei der Alterssicherung das Defizit zwischen Einnahmen und Ausgaben, bei der Krankenversicherung den Großteil der Aufwendungen für Bezieher einer Rente aus der Alterssicherung (Altenteiler). Bei der Unfallversicherung mindert er die Beiträge, die von landwirtschaftlichen Betrieben zu zahlen sind.

Aufgrund des Strukturwandels und der demografischen Entwicklung wird es immer weniger landwirtschaftliche Betriebe und Beitragszahlende geben. Seit dem Jahr 2013 verringerte sich die Zahl der Beitragszahlenden in der Alterssicherung um 67 000 auf gut 170 000 Versicherte, während gleichzeitig die Zahl der Altenteiler nur um 45 000 auf 560 000 Personen zurückging. Die Bundesregierung geht in ihrem Lagebericht 2021 über die Alterssicherung der Landwirte für das Jahr 2026 von einer weiteren Reduzierung um 25 000 Beitragszahlende aus. Ebenfalls rückläufig mit jährlich mehr als 11 000 Personen ist die Zahl der Mitglieder der landwirtschaftlichen Krankenversicherung.

Der Bundesrechnungshof empfahl aufgrund dieser Entwicklung bereits im Jahr 1999, die zersplitterte Organisation der landwirtschaftlichen Sozialversicherung durch die Errichtung eines (Bundes-)Trägers zu konsolidieren. Vor fast zehn Jahren fusionierten die zuvor überwiegend regionalen Träger sowie deren Spitzenverband zur Sozialversicherung für

Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau (SVLFG). Die SVLFG wurde wegen der sich daraus ergebenden Einsparungsmöglichkeiten gesetzlich verpflichtet, spätestens im Jahr 2016 Höchstgrenzen für die Verwaltungs- und Verfahrenskosten¹ von insgesamt 252 Mio. Euro einzuhalten. Das Rechnungsergebnis für das Jahr 2016 blieb gut 26 Mio. Euro darunter, stieg in den Folgejahren aber bereits wieder erheblich an. Über die Entwicklung der Verwaltungs- und Verfahrenskosten (einschließlich der Versorgungsaufwendungen und Zuführungen zum Altersrückstellungsvermögen) informiert die folgende Tabelle 2.

Tabelle 2

Verwaltungs- und Verfahrenskosten der SVLFG

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2021	2022
Rechnungsergebnis						vRE ^a	Haushaltsansatz	
in Mio. Euro								
315,1	309,3	323,9	335,8	360,2	366,9	436,1	410,4	450,3

Erläuterung:

^a vorläufiges Rechnungsergebnis.

Quellen:

2015 bis 2020: Jahresrechnungen; 2021 und 2022: Haushaltsplan 2022.

Aufgrund dieser Entwicklung ist der Bundesrechnungshof der Auffassung, dass die SVLFG die an den Zusammenschluss geknüpften Ziele des Gesetzgebers nicht erreicht hat. Die demografische Entwicklung mit immer weniger Versicherten dürfte zudem zu einer zunehmenden Diskrepanz zwischen Einnahmen und Ausgaben führen. 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 Sondersystem ohne weiter steigende Bundeszuschüsse nicht zu gewährleisten.

¹ Ohne Versorgungsaufwendungen und Zuführungen zum Altersrückstellungsvermögen - vgl. „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), Seite 7. Der Bericht befindet sich unverändert in der parlamentarischen Beratung.

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

3.2.1 Allgemeines

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 2021 gab das BMEL für die GAK 991 Mio. Euro aus. Im Jahr 2022 veranschlagte es 1 325 Mio. Euro. Für das Jahr 2023 sieht der Haushaltsentwurf 1 283 Mio. Euro vor. Davon sind 483,2 Mio. Euro für die Sonderrahmenpläne „Maßnahmen des Küstenschutzes in Folge des Klimawandels“ (48,2 Mio. Euro), „Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes“ (100 Mio. Euro), „Förderung der ländlichen Entwicklung“ (160 Mio. Euro) und „Maßnahmen des Ökolandbaus und der Biologischen Vielfalt“ (175 Mio. Euro) vorgesehen. Damit sind fast 38 % der GAK-Mittel in Sonderrahmenplänen gebunden.

Im Koalitionsvertrag vom 7. Dezember 2021 ist unter anderem vereinbart, die Landwirte bei dem artgerechten Umbau der Nutztierhaltung in Deutschland zu unterstützen. Sie hat entschieden, die dafür notwendigen Investitionen nicht über ein Bundesprogramm zu finanzieren, sondern die Förderung in der GAK anzusiedeln (Kapitel 1003, Titel 882 98). Nach dem Haushaltsentwurf 2023 sollen dafür 150 Mio. Euro der GAK-Mittel zweckgebunden werden. 450 Mio. Euro stehen als Verpflichtungsermächtigungen zur Verfügung. Nach den Bestimmungen der GAK haben sich die Länder mit 40 % an diesen Ausgaben zu beteiligen.

3.2.2 Rückerstattung von GAK-Bundesmitteln

GAK-Bundesmittel, die vom Zuwendungsempfänger wegen Nichterfüllung der Bedingungen zurückgezahlt oder die das Land nicht gemäß den festgelegten Bedingungen verwendet, sind einschließlich anteiliger Zinsen an den Bund weiterzuleiten (§ 11 Absätze 2 bis 4 GAKG).

Der Bundesrechnungshof stellte bei verschiedenen Prüfungen fest, dass die Länder diese gesetzliche Vorgabe regelmäßig nicht beachteten. Eine Stichprobe bei einem Land führte zu einer Erstattung an den Bund von rund 908 000 Euro. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes richtete das BMEL im Jahr 2019 ein Berichtsverfahren ein. Dessen Zweck war es, die Rückzahlungen der Länder an die Bundeskasse transparent zu machen. Tatsächlich waren die Länderberichte uneinheitlich, ganz überwiegend nicht plausibel und damit für die Zielsetzung unbrauchbar.

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes will das BMEL nun sein Berichtsverfahren neu ausrichten.

3.2.3 Bewältigung der durch Extremwetterereignisse verursachten Folgen im Wald

Der Bundesrechnungshof hat die GAK-Maßnahme „Förderung von Maßnahmen zur Bewältigung der durch Extremwetterereignisse verursachten Folgen im Wald“ geprüft. Danach können Besitzer von durch Trockenheit, Stürme oder Schädlingsbefall geschädigten Wäldern Zuwendungen von 80 % der förderfähigen Ausgaben u. a. für Waldschutzmaßnahmen und die Wiederaufforstung erhalten. Laut der vom BMEL veröffentlichten GAK-Berichterstattung wendete der Bund im Jahr 2020 für diese Maßnahmengruppe 104,3 Mio. Euro auf. Die Länder beteiligten sich mit 73,6 Mio. Euro, so dass die betroffenen Forstbetriebe Zuwendungen von 177,9 Mio. Euro erhielten.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass

- sich die Mittelverteilung an die Länder nicht an der geschädigten, sondern an der gesamten Waldfläche eines Landes ausrichtete. Weil die Schädigungsgrade in den einzelnen Ländern unterschiedlich waren, mussten mehrfach verwaltungsaufwändig Mittel länderübergreifend umgeschichtet werden. Der Bundesrechnungshof bat das BMEL, die Mittelverteilung nach der Betroffenheit der Länder an der geschädigten Waldfläche auszurichten.

Das BMEL teilte mit, dass es an dem aktuellen Verteilerschlüssel festhalten will. Da sich die Schadflächen in den Bundesländern laufend verändern, müsste der Mittelverteilungsschlüssel sonst jährlich neu abgestimmt und beschlossen werden.

Der Bundesrechnungshof wies das BMEL darauf hin, dass der Verteilerschlüssel nicht an der Zweckbestimmung der Förderung, die Bewältigung der durch Extremwetterereignisse verursachten Folgen im Wald, ausgerichtet ist. Deshalb ist der zielgerichtete Mitteleinsatz nicht sichergestellt.

- die Länder entgegen der Maßgabe der Mitteilungsverordnung den Finanzbehörden die grundsätzlich steuerrelevanten GAK-Zuwendungen nicht mitteilten. Sie vertrauten darauf, dass die Zuwendungsempfänger eigeninitiativ der Finanzverwaltung die erforderlichen Angaben mitteilen. Eine derartige Verfahrensweise stellt nicht sicher, dass Subventionen von mehreren 100 Mio. Euro ordnungsgemäß versteuert werden.

Das BMEL will darauf hinwirken, dass die Länder bei den GAK-Subventionen im Agrar- und Forstbereich die Pflichten nach der Mitteilungsverordnung beachten.

- ein Land von der zugelassenen Möglichkeit Gebrauch machte, Zuwendungen als Pauschalen festzusetzen. Dabei hat es die Pauschale für den Transport von befallenem Holz aus

dem Wald zu einer Lagerstätte so hoch angesetzt, dass in allen untersuchten Fällen die Erstattungen höher waren als die zulässige Beihilfeintensität von 80 % der tatsächlichen Ausgaben. In einem Fall erhielt ein Zuwendungsempfänger 16 206 Euro bei tatsächlichen Ausgaben von 9 027 Euro. Das BMEL sagte einen länderübergreifenden Dialog zur Kalkulation von Pauschalen zu.

3.3 Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation (Kapitel 1005)

Das BMEL erhöhte die Ausgaben für Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation (ohne Bundesforschungsinstitute) bis zum Jahr 2020 (464 Mio. Euro) kontinuierlich. In den Jahren 2021 (441 Mio. Euro) und 2022 (421 Mio. Euro) lagen die veranschlagten Mittel jeweils unter dem Wert des Vorjahres. Für das Jahr 2023 sind 420 Mio. Euro vorgesehen. Die Mittel sind im Wesentlichen bestimmt für

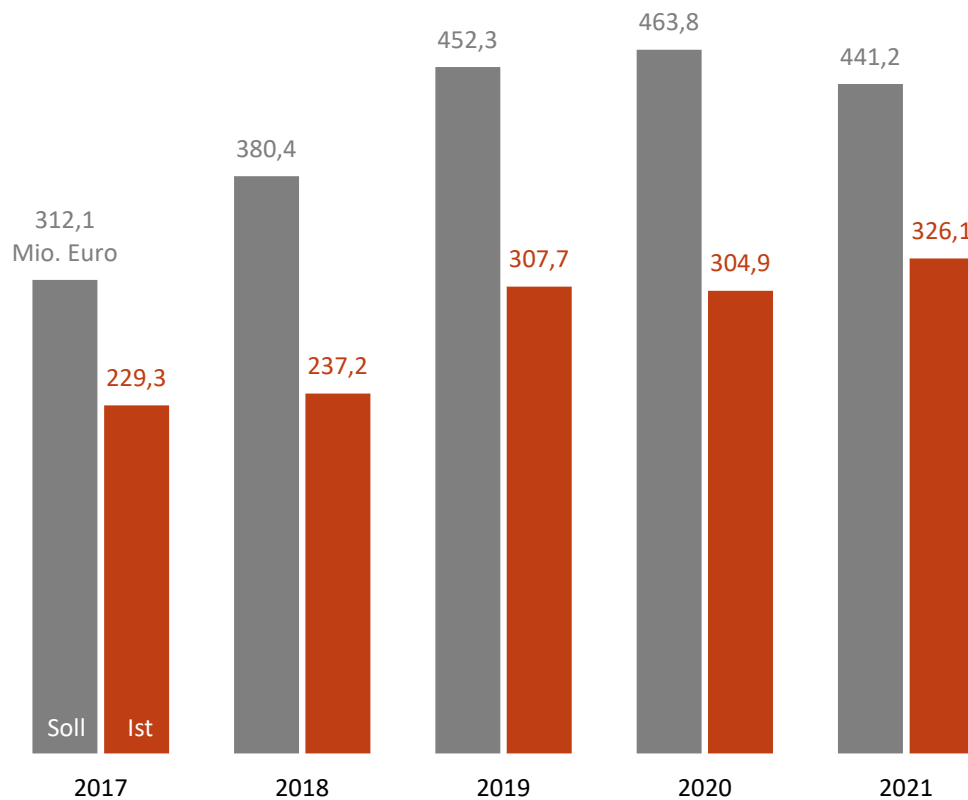
- die Förderprogramme „Nachwachsende Rohstoffe“, „Innovationsförderung“ und „Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft“,
- die Bundesprogramme „Ländliche Entwicklung“ und „Nutztierhaltung“,
- die Umsetzung der Ackerbaustrategie,
- die Digitalisierung in der Landwirtschaft sowie
- 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 2021 mit 326 Mio. Euro gut ein Viertel weniger aus, als es geplant hatte.

Abbildung 3

Ist-Ausgaben bleiben erneut deutlich hinter dem Soll zurück

Obwohl die Soll-Ausgaben langsam abnehmen, bleibt das Ist immer noch deutlich hinter dem Soll zurück.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen:

Einzelplan 10, Haushaltsrechnungen.

4 Feststellungen zu ausgewählten Aufgabenbereichen

4.1 Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e.V.

Die Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e. V. (FNR) ist ein eingetragener Verein. Sie fördert die Erforschung und Entwicklung von Produktlinien von nachwachsenden Rohstoffen, insbesondere durch Unterstützung des BMEL bei der Planung und Durchführung von Förderprogrammen (Projektträgerschaft).

Die FNR ist im Geschäftsbereich des BMEL aufgrund eines öffentlich-rechtlichen Vertrags mit der Bundesrepublik Deutschland als juristische Person nach § 44 BHO Beliehene sowie als

Treuhänderin des Bundes ermächtigt, in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts Zuwendungen durch Verwaltungsakte im eigenen Namen zu bewilligen, zu ändern, zurückzunehmen oder zu widerrufen, Zuwendungen zurückzufordern und Anträge abzulehnen. Sie untersteht der Rechts- und Fachaufsicht des BMEL.

Die FNR erhält aus dem Einzelplan 10 jährliche institutionelle Zuwendungen; zuletzt 8 Mio. Euro im Jahr 2022 (Kapitel 1005, Titel 684 01 und 893 01). Sie setzte als Projektträgerin zur Förderung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben im Jahr 2021 circa 80 Mio. Euro ein, die das BMEL aus seinem Einzelplan für die Umsetzung des Förderprogramms „Nachwachsende Rohstoffe“ (Kapitel 1005, Tgr. 01) zur Verfügung gestellt hat. Zusätzlich verwaltete die FNR als Projektträgerin im Jahr 2021 weitere 22,5 Mio. Euro für Forschung und Entwicklung aus dem „Waldklimafonds“, der Teil des Energie- und Klimafonds (jetzt KTF) ist (Kapitel 6092, Titel 686 06).

Der Bundesrechnungshof hat die institutionelle Zuwendung an die FNR geprüft und unter anderem festgestellt, dass das BMEL ab dem Jahr 2014 die Umstrukturierung der FNR untersuchte, um die Projektträgerschaft im Bereich des Förderprogramms „Nachwachsende Rohstoffe“ an die FNR übertragen zu können. Um die beiden Optionen „FNR als Einrichtung in bundeseigener Hand“ und „Verschmelzung mit der BLE“ zu beurteilen, führte das BMEL eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch.

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass die vorgelegte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unvollständig und methodisch zweifelhaft war, weil sie der BLE trotz geringerer Personal- und Sachkosten aufgrund eines höheren Gemeinkostenzuschlages größere Gesamtkosten als der FNR zuwies.

Das BMEL hat darauf verwiesen, dass im Zuge der Entscheidungsfindung im Jahr 2014 die Eingliederung der FNR in die BLE „ergebnisoffen“ geprüft worden sei. Die seinerzeitige Diskussion habe dann allerdings zum Ergebnis geführt, dass die FNR als selbstständige Einrichtung erhalten bleiben soll. Als Grund für diese Entscheidung benannte das BMEL die Vernetzung der FNR.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass die seinerzeitige Entscheidung auf einer fehlerhaften Wirtschaftlichkeitsuntersuchung beruhte. Er hat das BMEL aufgefordert, beide Optionen methodisch einwandfrei zu prüfen. In die Betrachtung sollten alle bewertbaren Faktoren, einschließlich der vom BMEL herausgestellten Vernetzung der FNR, einfließen.

Das BMEL kam dieser Forderung nicht nach.

4.2 Ausgaben für Projektträger

Dem BMEL stehen für die Förderprogramme aus dem Einzelplan 10 und den ihm zur Bewirtschaftung zugewiesenen Titeln des KTF jährlich mehrere hundert Millionen Euro zur Verfügung. Die Förderprogramme werden von der BLE, der FNR sowie weiteren Dritten

abgewickelt. Diesen als „Projektträger“ bezeichneten Einrichtungen erstattet das BMEL den Verwaltungsaufwand. Im Jahr 2020 wendete das BMEL dafür 21,3 Mio. Euro auf. Einschließlich dieses Betrages flossen aus den Fördertiteln 328,6 Mio. Euro ab.

Der Bundesrechnungshof untersuchte im Jahr 2021 die Erstattungen an die Projektträger und wie diese Ausgaben im Bundeshaushalt veranschlagt wurden. Er stellte fest, dass

- das Bundesministerium der Finanzen (BMF) für Projektträgerausgaben bei der Administration des KTF eine Grenze von 5 % an den Gesamtprogrammausgaben festlegte. Der Bundesrechnungshof erachtet diesen Wert auch für andere Projektträgerausgaben innerhalb des BMEL als angemessen. Tatsächlich erstattete das BMEL aus dem Einzelplan 10 über mehrere Jahre hinweg Ausgaben der Projektträger, die deutlich oberhalb von 5 % lagen.

Das BMEL will auch künftig die Ausgaben für Projektträgerleistungen nur für den KTF auf 5 % begrenzen. Deren inhaltsgleiche Übertragung auf Projektträgerausgaben aus dem Einzelplan 10 sei nicht sachgerecht, weil sich die Projektträgerkosten je nach Komplexität des Programms unterscheiden könnten.

Diese Argumentation ist für den Bundesrechnungshof nicht schlüssig, da auch die Projektträgerkosten im KTF je nach der Komplexität des Programms variieren können. Deshalb erwartet der Bundesrechnungshof, dass das BMEL künftig einen an dem jeweilige Förderprogramm ausgerichteten Richtwert (i. d. R. von 5 %) festlegt und dessen Einhaltung überwacht.

- das BMEL Vorgaben des BMF bei der Haushaltsaufstellung missachtete. Diese finden sich in den jährlichen Aufstellungs Rundschreiben. Sie verpflichten alle Ressorts, soweit im Rahmen von Projektförderungen Ausgaben in den Hauptgruppen 6 und 8 für Projektträgerleistungen und Projektmanagement durch Dritte mitveranschlagt sind, für jeden Titel zusammen mit dem Voranschlag eine Aufschlüsselung dieser Ausgaben vorzulegen. Seit der Aufstellung des Bundeshaushaltes 2020 müssen Ressorts diese Unterlagen auch den Berichtserstatte(r)innen und Berichtserstatte(r)n zum Berichtserstatte(r)gespräch über den jeweiligen Einzelplan zur Verfügung stellen.

Entgegen den Vorgaben des BMF und eigenen Zusagen legte das BMEL zu keinem Titel der Einzelpläne 10 und 60, aus denen es Fördermaßnahmen und die Beauftragung von Projektträgern finanzierte, entsprechende Unterlagen vor. Der Bundesrechnungshof forderte das BMEL auf, dies nun unverzüglich zu veranlassen.

- im Jahr 2020 von den insgesamt 21,3 Mio. Euro Projektträgerausgaben 15,4 Mio. Euro auf die BLE entfielen (72 %). Die Ausgaben für die von der BLE wahrgenommenen Projektträgeraufgaben waren bis zum Haushaltsjahr 2021 gesondert ausgewiesen. Seit dem Haushaltsjahr 2022 sind diese im Verwaltungshaushalt der BLE enthalten (Kapitel 1092). Das BMEL erachtet es für „nicht erforderlich“, diese Ausgaben weiterhin auszuweisen. Wegen der nun fehlenden Transparenz kann nicht mehr überprüft werden, ob die BLE den

Richtwert von (i. d. R. 5 %) einhält.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMEL seine Zusagen zur Transparenz bei der Haushaltsaufstellung einhält und die Projektträgerausgaben der BLE ausweist.

4.3 Ressortforschung

Der Bundesrechnungshof hat in den vergangenen Jahren die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Ressortforschungseinrichtungen des BMEL untersucht. Deren Hauptaufgaben sind wissenschaftliche Entscheidungshilfen für das BMEL zu erarbeiten und damit zugleich die wissenschaftlichen Erkenntnisse zum Nutzen des Gemeinwohls zu erweitern. Daneben führen die Ressortforschungseinrichtungen im Auftrag Dritter Forschungsvorhaben und Untersuchungen mit zweckgebundenen Drittmitteln durch. Diese müssen den Vorgaben des Forschungsplans des BMEL, der Satzung der Ressortforschungseinrichtungen sowie den jeweiligen Aufgabenfeldern zuzuordnen sein. Als Dritte gelten dabei alle Behörden, Institutionen und sonstige Stellen außerhalb des Geschäftsbereichs des BMEL. Die Ressortforschungseinrichtungen erhielten zudem auch Projektmittel aus Förderprogrammen des Einzelplans 10, mit denen sie Forschungsvorhaben durchführten.

Alle Ressortforschungseinrichtungen führten nicht aus ihrem Grundhaushalt (Kapitel 1013 bis Kapitel 1016) finanzierte Forschungsvorhaben für das BMEL und Dritte durch. Beim Julius Kühn-Institut (Kapitel 1013) wurden 60 % der im Jahr 2020 abgeschlossenen Vorhaben aus Fördermitteln des Bundes (ganz überwiegend aus dem Einzelplan 10) finanziert. Dieser Anteil wird im Bundeshaushalt nicht ausgewiesen.

Der Bundesrechnungshof hat die unzureichende Transparenz der Finanzierung der Ressortforschungseinrichtungen bemängelt. Diese Transparenz ist jedoch wichtig, um dem Haushaltsgesetzgeber aufzuzeigen, welche Mittel tatsächlich aus dem Bundeshaushalt in die Ressortforschung fließen und es ihm zu ermöglichen, steuernd einzugreifen.

Das BMEL hat entgegnet, es halte die geforderte Transparenz für wünschenswert, sehe aber keine Möglichkeit diese herzustellen. Es hat die Auffassung vertreten, die Schaffung einer Transparenz über Forschungsmittel, die über den Grundhaushalt hinaus an die Ressortforschungseinrichtungen vergeben werden, sei schwierig. Dazu trage die vorgegebene Haushaltssystematik und der frühe Zeitpunkt der Aufstellung des jeweiligen Einzelplans bei.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Forderung fest. Er zeigte Lösungsmöglichkeiten auf und forderte das BMEL auf, die Finanzierungsanteile der Ressortforschungseinrichtungen in seinen Förderprogrammen nachrichtlich auszuweisen.

5 Personal

Von den für das Jahr 2021 im Einzelplan 10 ausgewiesenen 4 742 Planstellen und Stellen waren 324 zum 1. Juni 2021 nicht besetzt (7 %).

Mit dem Bundeshaushalt 2022 hat der Einzelplan 10 weitere 126 Planstellen und Stellen erhalten. Im Haushaltsentwurf 2023 ist ein Zuwachs von 57 Planstellen und Stellen vorgesehen.

Der Bundesrechnungshof erhob einzelne Angaben zum Personalhaushalt mit Stand 31. Dezember 2021. Danach waren im Einzelplan 10 weiterhin 300 Planstellen und Stellen nicht besetzt. Für den verbindlichen Stellenplan des Einzelplans 10 beträgt die Besetzungsquote (Anteil der besetzten Planstellen und Stellen) demnach 94 %. Die Besetzungsquote hat sich damit im Vergleich zum 1. Juni 2021 (93 %) kaum verbessert.

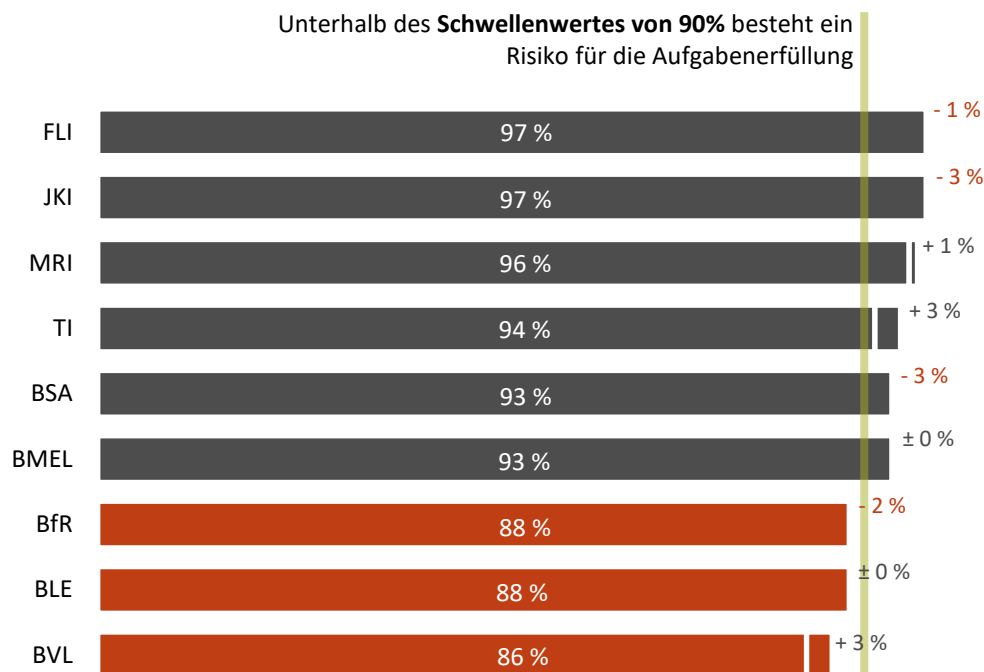
Die BLE und das BfR werden haushaltsrechtlich als Zuwendungsempfänger behandelt und sind in den in der Tabelle 1 genannten Personalzahlen nicht enthalten. Die beiden Einrichtungen verfügten im Jahr 2021 über einen Stellenhaushalt von 1 635 Planstellen und Stellen. 187 Planstellen und Stellen waren zum 1. Juni 2021 und 198 zum 31. Dezember 2021 nicht besetzt. Mit dem Bundeshaushalt 2022 erhielten sie weitere 124 Planstellen und Stellen. Für 2023 ist eine Kürzung von neun Planstellen und Stellen vorgesehen.

Drei Einrichtungen im nachgeordneten Geschäftsbereich des BMEL (BVL, BLE und BfR) haben Personalbedarfsermittlungen durchgeführt. Diese haben insbesondere in den Jahren 2018 bis 2022 zu erheblichen Stellenaufwüchsen geführt. Bei allen drei Einrichtungen liegt die Besetzungsquote zum 31. Dezember 2021 unter 90 % (BVL 86 %, BLE und BfR je 88 %). Eine ordnungsgemäße Personalbedarfsermittlung vorausgesetzt birgt eine Besetzungsquote von weniger als 90 % das Risiko, dass Aufgaben nicht (ordnungsgemäß) erfüllt werden können.

Abbildung 4

Besetzungsquote birgt Risiken für Aufgabenerfüllung

Die Besetzungsquote der Planstellen und Stellen stieg vom 1. Juni bis 31. Dezember 2021 nicht in allen Einrichtungen an. Bei drei Einrichtungen liegt sie noch immer bei 90 % oder darunter.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen:

1. Juni 2021: Haushaltsplan 2022; 31. Dezember 2021: Angaben des BMEL.

Auch wenn die Personalgewinnung vielfältigen Herausforderungen gegenübersteht, sollten das BMEL und seine Einrichtungen im Geschäftsbereich alle Maßnahmen ergreifen, die den Anteil unbesetzter Stellen reduzieren können. Neue Stellen sollten nur eingerichtet werden, wenn ihnen eine sachgerechte Personalbedarfsermittlung zugrunde liegt und eine realistische Chance besteht, die beantragten Stellen auch im jeweiligen Haushaltsjahr besetzen zu können.

6 Ausblick

Nach dem Finanzplan des Bundes soll der Einzelplan 10 bis zum Jahr 2026 auf 6,9 Mrd. Euro abgesenkt werden. Derzeit sind etwa 75 % der Mittel gebunden für die landwirtschaftlichen Sozialsysteme sowie die GAK. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass sich an dieser Verteilung auch in den nächsten Jahren nicht viel ändern wird.

Die Bundeshaushalte 2022 und 2023 berücksichtigen noch nicht alle im Koalitionsvertrag vom 7. Dezember 2021 vereinbarten Vorhaben im Bereich Ernährung und Landwirtschaft.

Außerdem belasten die geplanten Verpflichtungsermächtigungen von 3 Mrd. Euro ab dem Jahr 2024 den Einzelplan 10 für die kommenden Jahre zusätzlich. Hinzu kommen noch die weiteren wirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt aus der Corona-Pandemie sowie aus dem völkerrechtswidrigen Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine.

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.