



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 2024

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 - 0001709

25. August 2023

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

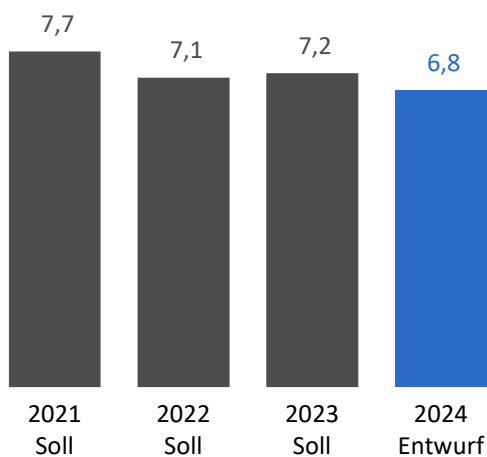
Haushaltsentwurf 2024

Einzelplan 10

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

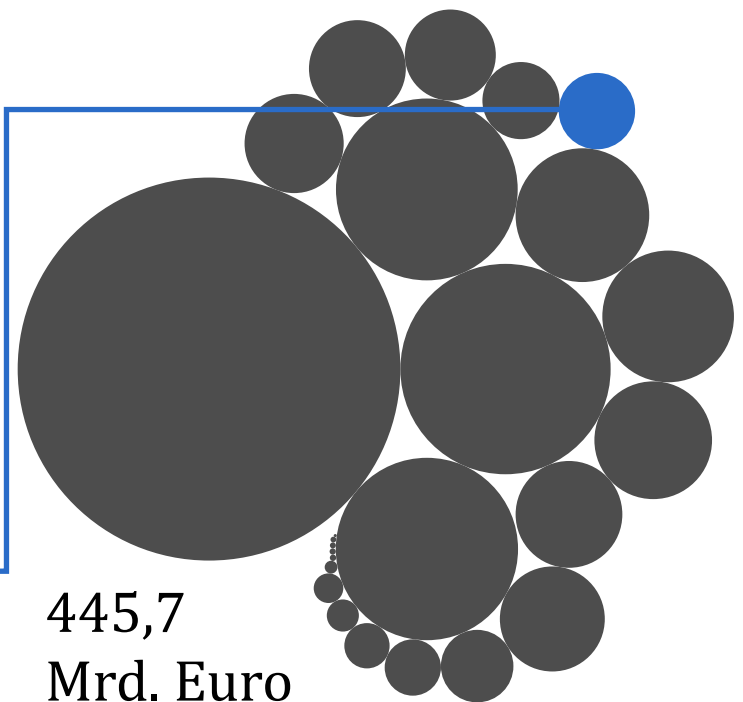
Ausgaben

6,8 Mrd. Euro



Soll-Entwicklung

Ausgaben in Mrd. Euro



Gesamtentwurf des Bundeshaushalts 2024
Ausgabenverteilung nach Einzelplänen



Planstellen und Stellen

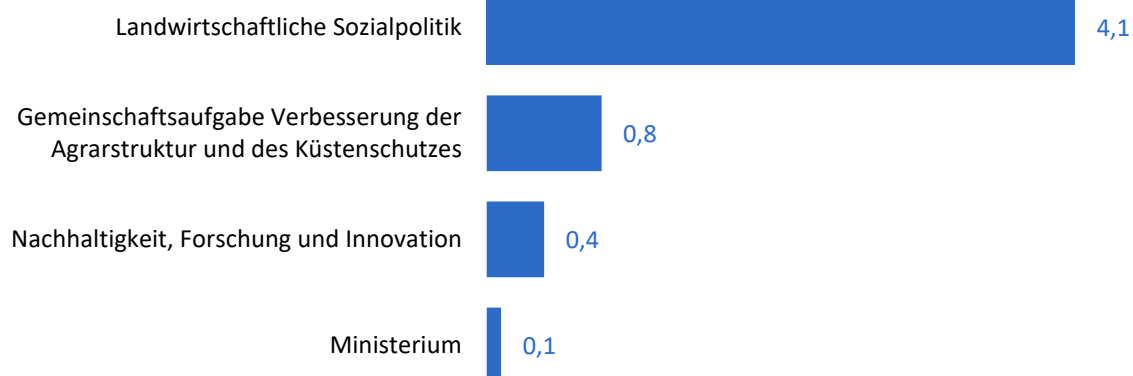
Veränderung zum Vorjahr

4 953

± 0

Wesentliche Ausgaben

in Mrd. Euro



Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	5
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	6
2.1	Allgemeines	6
2.2	Übertragbare Mittel und Ausgabereste	7
2.3	Verpflichtungsermächtigungen	8
3	Wesentliche Ausgaben	9
3.1	Landwirtschaftliche Sozialversicherung (Kapitel 1001)	9
3.2	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (Kapitel 1003)	11
3.2.1	Allgemeines	11
3.2.2	Umstrukturierung des Kapitels 1003	13
3.2.3	Prüfung der Verwendung der GAK-Mittel	14
3.2.4	Bundesprogramm zum Umbau der Tierhaltung	15
3.3	Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation (Kapitel 1005)	17
4	Feststellungen zu ausgewählten Aufgabenbereichen	18
4.1	Bundesforschungsinstitute (Ressortforschung)	18
4.1.1	DFG-Programmpauschale	18
4.1.2	Kompetenzzentrum für Holzherkünfte	20
4.2	Maßnahmen zum Erhalt und zur nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder (Kapitel 1010, Titelgruppe 01, Titel 683 12)	21
5	Personal	22
6	Ausblick	24

Abkürzungsverzeichnis

B

BfR *Bundesinstitut für Risikobewertung*
BLE *Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*
BMEL *Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft*
BSA *Bundessortenamt*
BVL *Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit*

D

DFG *Deutsche Forschungsgemeinschaft*

F

FLI *Friedrich-Loeffler-Institut*
FNR *Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e. V.*

G

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

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

J

JKI *Julius Kühn-Institut*

K

Kompetenzzentrum *Kompetenzzentrum für Holzherkünfte*
KTF *Klima- und Transformationsfonds*

M

MRI *Max Rubner-Institut*

R

Rechnungsprüfungsausschuss *Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages*

S

SVLFG *Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau*

T

TI *Johann Heinrich von Thünen-Institut*

1 Überblick

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 2024 sollen im Einzelplan 10 Gesamtausgaben von 6,8 Mrd. Euro veranschlagt werden. Dies entspricht 1,5 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt. Als Einnahmen sind 101,6 Mio. Euro vorgesehen.

Mehr als die Hälfte seines Gesamtbudgets (60 %) gibt das BMEL für die landwirtschaftlichen Sozialsysteme aus. Weitere 12 % entfallen auf die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK).

Außerhalb des Einzelplans 10 soll das BMEL im Jahr 2024 nach einem Entwurf des Wirtschaftsplans des Klima- und Transformationsfonds (KTF, Einzelplan 60) Ausgaben von 373 Mio. Euro bewirtschaften. Dies entspricht 0,4 % 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 (BSA), vier Bundesforschungsinstitute¹ 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.

¹ Friedrich-Loeffler-Institut (FLI), Max Rubner-Institut (MRI), Johann Heinrich von Thünen-Institut (TI) und Julius Kühn-Institut (JKI).

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 10

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

	2022 Soll	2022 Ist ^a	Differenz Ist-Soll ^b	2023 Soll	2024 Entwurf	Änderung zu 2023
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben	7 104,6	6 486	-618,6	7 249,6	6 830	-5,8
darunter:						
• Landwirtschaftliche Sozialpolitik	3 954,7	3 796,1	-158,6	4 078,6	4 109,1	0,7
• Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“	1 324,5	944,9	-379,6	1 133,3	840,3	-25,9
• Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation (einschließlich Bundesforschungsinstitute)	800,6	706,2	-94,5	813,4	367,7	-11,8
Ministerium	130,1	121	-9	137	138,8	1,3
Einnahmen	81,7	129,2	47,5	82,2	101,6	23,6
Verpflichtungsermächtigungen	1 710,2 ^c	1 447,6	-232,6	2 804,6	1 744,9	-37,8
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	4 868	4 538 ^d	-330	4 953	4 953	0

Erläuterung:

^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen.

^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^d Ist-Besetzung zum Stichtag 1. Oktober 2022.

Quelle: Haushaltsrechnung 2022; Haushaltsplan 2023; Haushaltsentwurf 2024.

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

2.1 Allgemeines

Nachdem die Ausgaben (Soll) im Einzelplan 10 im Jahr 2021 noch bei 7,7 Mrd. Euro lagen, sanken sie bis zum Jahr 2023 auf 7,2 Mrd. Euro. Für das Jahr 2024 sind 6,8 Mrd. Euro vorgesehen. Die tatsächlichen Ausgaben (Ist) blieben deutlich hinter dem Soll zurück. Sie betrugen 6,8 Mrd. Euro im Jahr 2021 (10,7 % unter dem Soll) und 6,5 Mrd. Euro im Jahr 2022 (8,7 % unter dem Soll). Die Entwicklung der Ausgaben in den Jahren 2022 bis 2024 zeigt die grafische Übersichtsseite zu Beginn des Berichts.

Ausgabenschwerpunkte bilden im Jahr 2024 wie in den Vorjahren die landwirtschaftliche Sozialpolitik mit 4,1 Mrd. Euro, die GAK mit 840 Mio. Euro sowie die Förderung von Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation mit 368 Mio. Euro.

Das BMEL hat eine Globale Minderausgabe (GMA) von 110 Mio. Euro zu erwirtschaften. Im Vergleich zum Vorjahr verändert sich die GMA nicht.

Die Zahlungen der Europäischen Union für die Landwirtschaft und die ländlichen Räume sind nicht im Einzelplan 10 veranschlagt. Sie fließen direkt in die Haushalte der Länder. Im Jahr 2022 betrugen sie 6,4 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).

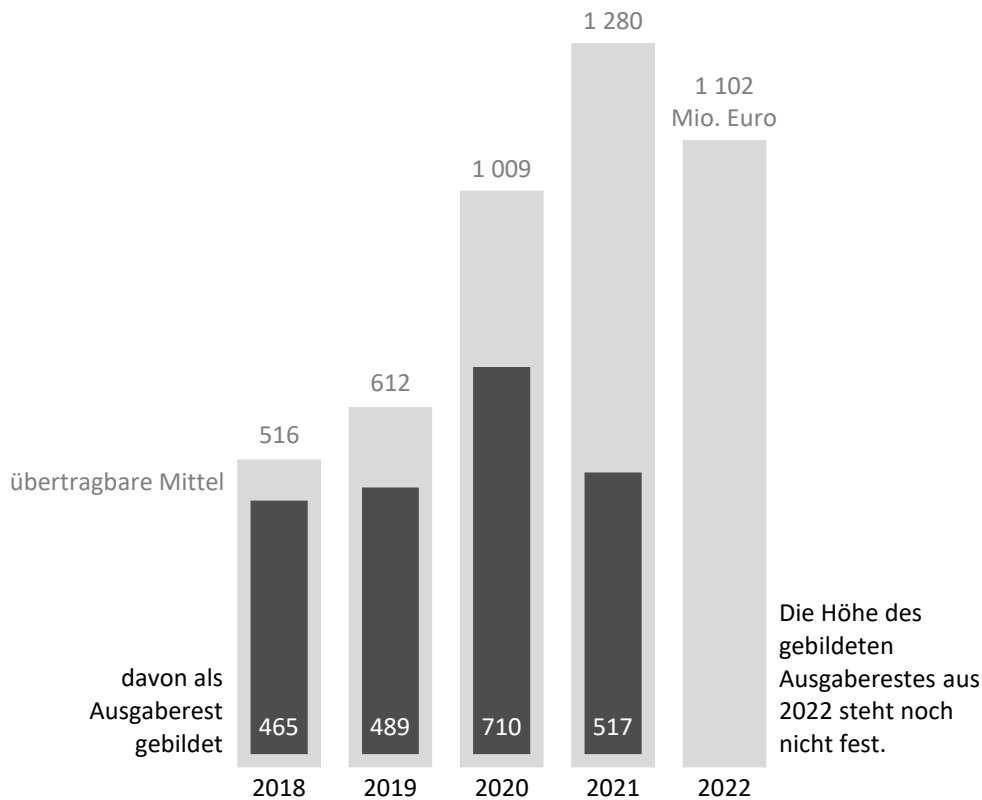
In welcher Höhe die Ressorts Ausgabereste aus dem abgelaufenen Haushaltsjahr bilden, steht regelmäßig noch nicht fest, wenn die Haushaltsrechnung erstellt wird. Der Bundesrechnungshof kann daher nur einen Überblick über die übertragbaren Ausgaben des Haushaltsjahres (2022) und über die Restebildung des vorangegangenen Jahres (2021) geben.

Die übertragbaren Mittel stiegen im Einzelplan 10 in den letzten Jahren stetig an. Der Abschluss des Haushaltsjahres 2021 wies mit 1,3 Mrd. Euro einen Höchststand auf. Die in das Jahr 2023 übertragbaren Mittel sind erstmals leicht auf 1,1 Mrd. Euro gesunken. Sie bestehen aus einem Anteil flexibilisierter Haushaltsmittel von 183,1 Mio. Euro (2022: 170,9 Mio. Euro) und einem Anteil nicht flexibilisierter Haushaltsmittel von 919,2 Mio. Euro (2022: 1,1 Mrd. Euro). Der weiterhin hohe Anteil bei den nicht flexibilisierten übertragbaren Mitteln ist wie im Jahr 2022 insbesondere darauf zurückzuführen, dass Fördermittel nicht abfließen. Dies betraf mit 521 Mio. Euro vor allem die GAK (Kapitel 1003).

Abbildung 1

Übertragbare Mittel sinken leicht

Die übertragbaren Mittel sind erstmals seit Jahren rückläufig. Die Ausgabereste bleiben auf hohem Niveau.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Einzelplan 10; Haushaltsrechnungen.

Aus den in das Jahr 2022 übertragbaren Mitteln von 1,3 Mrd. Euro bildete das BMEL Ausgabereiste von 517 Mio. Euro. Damit sind die Ausgabereiste im Vergleich zum Vorjahr um 27 % gesunken. Sie bestehen aus einem Anteil flexibilisierter Haushaltsmittel von 142,3 Mio. Euro und einem Anteil nicht flexibler Haushaltsmittel von 374,7 Mio. Euro. Das BMEL hat damit den Beschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) vom 26. November 2020 beachtet, ab dem Haushaltsjahr 2021 die Bildung von flexibilisierten Ausgabereisten auf jährlich höchstens 85 % der aus dem Vorjahr übertragbaren Mittel im flexibilisierten Bereich zu begrenzen.

2.3 Verpflichtungsermächtigungen

Von den im Einzelplan 10 für das Haushaltsjahr 2022 ausgebrachten Verpflichtungsermächtigungen von 1,7 Mrd. Euro ist das BMEL Verpflichtungen von 1,5 Mrd. Euro eingegangen (86,4 %). Im Haushaltsjahr 2023 sind Verpflichtungsermächtigungen von 2,8 Mrd. Euro veranschlagt. Der Haushaltsentwurf 2024 sieht Verpflichtungsermächtigungen von 1,7 Mrd. Euro vor. Die Verpflichtungsermächtigungen sinken damit gegenüber dem Vorjahr

um 37,8 % und erreichen somit wieder den Stand des Jahres 2022. Damit sinkt auch das Verhältnis der Verpflichtungsermächtigungen zu dem Ausgaben-Soll und beträgt im Jahr 2024 etwa 26 %. Sofern die im Haushaltsentwurf 2024 vorgesehenen Verpflichtungsermächtigungen in Anspruch genommen werden, dürften einzelne Ausgabeansätze des Einzelplans 10 in den Folgejahren erheblich vorgebunden sein.

Die höchsten Verpflichtungsermächtigungen mit 921 Mio. Euro (53 %) entfallen im Jahr 2024 auf die Sonstigen Bewilligungen (Kapitel 1010). Diese sind mit 555 Mio. Euro vor allem vorgesehen für das „Bundesprogramm zum Umbau der Tierhaltung“ (siehe Tz. 3.2.4).

Die Ausgaben des Jahres 2024 sind aufgrund von Verpflichtungsermächtigungen der Haushaltsjahre 2023 und früher bereits mit 1,3 Mrd. Euro gebunden. Dies entspricht 19,5 % der für das Jahr 2024 vorgesehenen Ausgaben. Die daraus folgende tatsächliche Inanspruchnahme der Ausgaben des Jahres 2024 bleibt abzuwarten.

3 Wesentliche Ausgaben

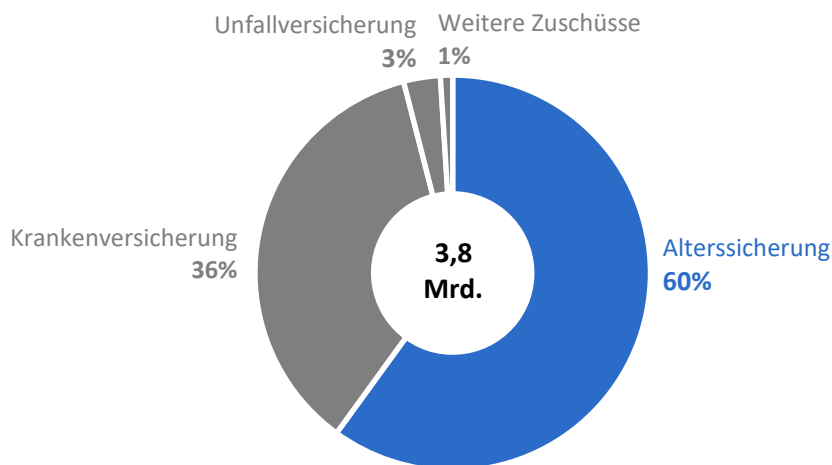
3.1 Landwirtschaftliche Sozialversicherung (Kapitel 1001)

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 2022 mit 3,8 Mrd. Euro an ihrer Finanzierung (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2

Bundeszuschüsse fließen überwiegend in die Alterssicherung

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



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Einzelplan 10; Haushaltsrechnung 2022.

Im Jahr 2024 sollen die Gesamtausgaben 4,1 Mrd. Euro betragen. Der Bundeszuschuss deckt bei der Alterssicherung das Defizit zwischen Einnahmen und Ausgaben, bei der Krankenversicherung den Großteil der Aufwendungen für Personen, die eine Rente aus der Alterssicherung erhalten (Altenteiler). Bei der Unfallversicherung mindert er fast ausschließlich die Beiträge, die von landwirtschaftlichen Betrieben zu zahlen sind. Seit dem Haushaltsjahr 2020 können auch die Beratung und Betreuung von Saisonarbeitskräften sowie Wanderarbeiterinnen und Wanderarbeitern zu den Themen Arbeits- und Gesundheitsschutz sowie Arbeitssicherheit aus diesen Mitteln finanziert werden. Seit dem Haushaltsjahr 2023 ist ein Ansatz von 1 Mio. Euro hierfür verbindlich.

Aufgrund des Strukturwandels und der demografischen Entwicklung wird es immer weniger landwirtschaftliche Betriebe und Beitragszahlende geben. Über einen Zeitraum von zehn Jahren – ausgehend vom ersten Quartal 2013 – verringerte sich die Zahl der Beitragszahlenden in der Alterssicherung um fast 77 000 auf 162 000, während gleichzeitig die Zahl der Altenteiler nur um gut 70 000 auf 537 000 zurückging. Die Bundesregierung geht in ihrem Lagebericht 2021 über die Alterssicherung der Landwirte für das Jahr 2027 von einer weiteren Reduzierung um 24 000 Beitragszahlende aus. Ebenfalls rückläufig mit mehr als 15 000 Personen im Jahr 2022 ist die Zahl der Mitglieder der landwirtschaftlichen Krankenversicherung.

Der Bundesrechnungshof hatte aufgrund dieser Entwicklung bereits im Jahr 1999 empfohlen, die zersplitterte Organisation der landwirtschaftlichen Sozialversicherung durch die Errichtung eines (Bundes-)Trägers zu konsolidieren. Vor 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 Verfahrenskosten² 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	2022	2022	2023
Rechnungsergebnis							vRE ^a	Haushaltsansatz	
in Mio. Euro									
315,1	309,3	323,9	335,8	360,2	366,9	431,7	434,5	450,3	430,2

Erläuterung: ^a vorläufiges Rechnungsergebnis.

Quelle: 2015 bis 2021: Jahresrechnungen der SVLFG; 2022 und 2023: Haushaltsplan 2023 der SVLFG.

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. Bei den Beratungen des Bundeshaushalts 2023 griff der Haushaltsausschuss dieses Thema auf. Er bat das BMEL, ihm zu den Beratungen des Haushalts für das Jahr 2024 dazu weitergehende Informationen zu übersenden.

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 65 verschiedene Förderungen (Einzelmaßnahmen) für Agrarstruktur- und Infrastrukturmaßnahmen und deckt in weiten Teilen

² 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.

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 2023 veranschlagte das BMEL 1 133,2 Mio. Euro für die Finanzierung der GAK. Davon entfielen 650 Mio. Euro auf den allgemeinen Rahmenplan und 483,2 Mio. Euro (rund 43 %) auf die vier 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).

Mittel aus dem allgemeinen Rahmenplan werden den Ländern insgesamt zugewiesen. Die Länder entscheiden, welche Anteile dieser Mittel sie für welche der 65 Einzelmaßnahmen einsetzen.

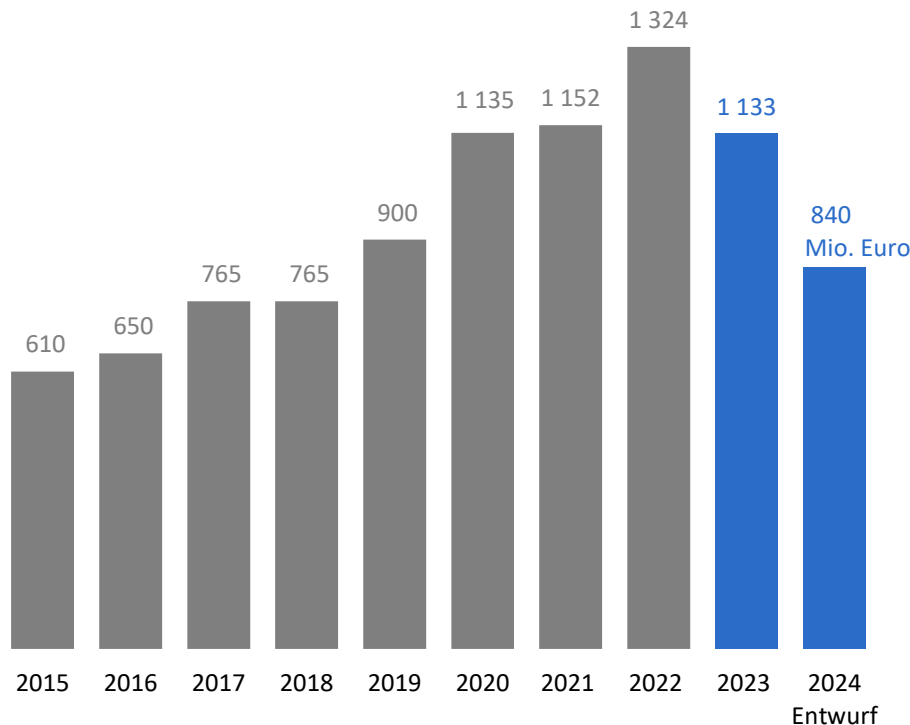
Die Mittel der Sonderrahmenpläne sind zweckgebunden. Für sie gelten in der Regel die Förderungsgrundsätze des allgemeinen Rahmenplanes. Aus dem allgemeinen Rahmenplan können für die gleichen Zwecke Mittel verwendet werden. Die Mittel aus den Sonderrahmenplänen dürfen erst ausgereicht werden, wenn die Länder zuvor Mittel in einer bestimmten Höhe (Sockelbetrag) aus dem allgemeinen Rahmenplan für die in diesem Bereich durchzuführenden Maßnahmen in Anspruch genommen haben.

Für das Jahr 2024 sieht der Haushaltsentwurf 840 Mio. Euro für die GAK vor. Damit befinden sich die Ausgaben des Bundes für die GAK unter dem Niveau der letzten fünf Jahre.

Abbildung 3

Entwicklung der Soll-Ausgaben bei der GAK seit zwei Jahren rückläufig

Trotz der rückläufigen Tendenz haben sich die Soll-Ausgaben innerhalb der letzten zehn Jahre um mehr als ein Drittel erhöht.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Einzelplan 10; Haushaltspläne.

3.2.2 Umstrukturierung des Kapitels 1003

Bislang sind im Kapitel 1003 die GAK-Mittel für den allgemeinen Rahmenplan (Titel 632 90 und 882 90) und die Mittel für die vier Sonderrahmenpläne (Titelgruppen 02 bis 05) gesondert ausgewiesen.

Der Haushaltsentwurf 2024 sieht vor, das Kapitel 1003 umzustrukturieren. Das BMEL beabsichtigt, die GAK-Ausgaben in drei Titelgruppen zu veranschlagen:

- Maßnahmen des allgemeinen Rahmenplans einschließlich der bisherigen Sonderrahmenpläne für „Ländliche Entwicklung“ und für „Ökolandbau und Biologische Vielfalt“ (593 Mio. Euro),
- Maßnahmen des Küstenschutzes in Folge des Klimawandels (120 Mio. Euro) und
- Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes (127 Mio. Euro) jeweils einschließlich des bisherigen Sockelbetrages aus dem allgemeinen Rahmenplan.

Die Mittel für Maßnahmen des Küsten- und Hochwasserschutzes, die bisher weitgehend inhaltlich deckungsgleich sowohl im allgemeinen Rahmenplan als auch in den

Sonderrahmenplänen gefördert werden, sind nun zweckgebunden in den beiden Titelgruppen Küstenschutz bzw. Hochwasserschutz zusammengefasst. Das bisher geltende Prinzip wird aufgegeben, wonach Mittel aus dem Sonderrahmenplan erst nach Erreichen eines Sockelbetrages aus dem allgemeinen Rahmenplan in Anspruch genommen werden können. Mit der Umstrukturierung soll die Transparenz bei der Veranschlagung und Verwendung der GAK-Mittel erhöht werden.

Der Bundesrechnungshof befürwortet, dass die Mittelveranschlagung in den Bereichen Küsten- und Hochwasserschutz stärker und damit zielgerichteter an die vom Haushaltsgesetzgeber vorgegebene Zweckbindung gekoppelt wird. So kann der Bund gegenüber den Ländern Prioritäten bei der Verwendung der Mittel setzen. Gleichzeitig erwartet der Bundesrechnungshof, dass sich die Mittel für den allgemeinen Rahmenplan entsprechend verringern.

Die geplante Zusammenführung einzelner Förderungen in Titel mit eigenem Mittelansatz und eigener Zweckbestimmung, gekoppelt mit einer adäquaten Reduzierung des Mittelansatzes für den allgemeinen Rahmenplan, kann ein Präzedenzfall für weitere Zweckbestimmungen innerhalb des Kapitels 1003 sein. Vor diesem Hintergrund sieht es der Bundesrechnungshof kritisch, dass zwei Sonderrahmenpläne wegfallen und im allgemeinen Rahmenplan aufgehen. Damit ist die Zweckbindung der Mittel im Grunde entfallen, denn die Länder können die Mittel des allgemeinen Rahmenplans nach eigenem Ermessen für die GAK-Maßnahmen verwenden.

3.2.3 Prüfung der Verwendung der GAK-Mittel

Der Bundesrechnungshof prüfte die Verwendung der GAK-Bundesmittel durch die Länder. Er stellte fest, dass diese

- regelmäßig keine Kontrollen zur Einhaltung der Zweckbindungsfristen und keine Vor-Ort-Kontrollen durchführten. Nur wenn Maßnahmen mit EU-Mitteln kofinanziert wurden, prüften sie standardisiert, wie unionsrechtlich vorgegeben.
- bei Rückforderungen den vom Zuwendungsempfänger erstatteten Betrag nicht in Höhe des Bundesanteils einschließlich anteiliger Zinsen an den Bund weiterleiteten.

Diese Beanstandungen hat der Bundesrechnungshof in einem Bemerkungsverfahren aufgegriffen. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) fasste dazu einen Beschluss, der zu Änderungen der Regelungen im GAK-Rahmenplan führte. Der aktuelle GAK-Rahmenplan 2023 bis 2026 wurde unter Teil 1, Buchstabe B, Nummer 8 wie folgt ergänzt:

„Die Länder prüfen die ordnungsgemäße Verwendung der zur Verfügung gestellten Bundesmittel sowie die Einhaltung der Zweckbindungsfristen. Dazu führen die Länder insbesondere auch Vor-Ort-Kontrollen durch. Die Länder bestätigen im Rahmen der Berichterstattungspflicht dem BMEL jährlich, dass die GAK-Mittel ordnungsgemäß verwendet worden sind und die Kontrollen in Übereinstimmung mit den geltenden rechtlichen Bestimmungen

durchgeführt wurden. Über Feststellungen, die zu Rückzahlungen geführt haben, setzen die Länder den Bund quartalsweise in Kenntnis. Die Feststellungen sind in aggregierter Form und nachvollziehbar zu übermitteln. Diese Rückzahlungen sind auf Grundlage des § 11 Absatz 3 GAKG in Höhe des Bundesanteils einschließlich der anteiligen Zinsen an den Bund abzuführen.“

Bei einem aktuellen Prüfungsverfahren stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die Länder die vom Rechnungsprüfungsausschuss beschlossenen Vorgaben nicht ordnungsgemäß umsetzten. Er empfahl dem BMEL, die Länder mögen ihm

- ihre Bestimmungen zur Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen und Kontrollen der Zweckbindungsfristen sowie die Ergebnisse der Kontrollen zuleiten und
- die Höhe der bei ihrer Landeskasse eingegangenen Rückzahlungen von GAK-Mitteln jährlich nachweisen. So könne das BMEL überprüfen, ob davon mindestens 60 % an den Bund abgeführt wurden.

Das BMEL sagte inzwischen zu, eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe einzurichten, die Details der Nachweispflichten ausarbeiten soll.

3.2.4 Bundesprogramm zum Umbau der Tierhaltung

Landwirtschaftliche Betriebe, die besonders tiergerechte Haltungsformen praktizieren, können mit GAK-Mitteln gefördert werden. Entsprechend dem Rahmenplan kann ihnen

- für Stallbauinvestitionen, die bauliche Anforderungen an besonders tiergerechte Haltung erfüllen, ein Zuschuss bis zu 65 %³ der förderfähigen Ausgaben und
- für besonders nachhaltige und tiergerechte Haltungsverfahren bei Nutztieren, wie zum Beispiel Kühen, Rindern oder Schweinen, eine jährliche Zuwendung von bis zu 460 Euro je Tier gewährt werden.

Im Jahr 2021 erhielten landwirtschaftliche Betriebe für die beiden Maßnahmen Zuwendungen aus GAK-Mitteln von insgesamt 58,7 Mio. Euro. Der Anteil des Bundes daran betrug 35,2 Mio. Euro (60 %).

Der Koalitionsvertrag vom 7. Dezember 2021 enthält eine Vereinbarung, die Landwirte weitergehend bei dem artgerechten Umbau der Nutztierhaltung in Deutschland zu unterstützen. Das BMEL plante zunächst, diese Förderung in der GAK anzusiedeln. Es hat sich dann aber für die Förderung über ein Bundesprogramm entschieden. Dieses Vorgehen sei laut BMEL gerechtfertigt, weil das Bundesprogramm der sektoralen Wirtschaftsförderung diene. Es ermögliche, bundesweit einheitliche Standards und Förderangebote festzulegen.

³ Der Fördersatz wurde im Februar 2023 von 40 auf 65 % erhöht.

Über das Bundesprogramm sollen künftig Investitionen in Stall-, Neu- und Umbauten sowie laufende Mehrkosten für höhere Tierhaltungsstandards finanziert werden. Das BMEL will zunächst den Umbau der Schweinehaltung für Sauen, Aufzuchtferkel und Mastschweine fördern. Für das Bundesprogramm sollen im zehnjährigen Förderzeitraum insgesamt 1 Mrd. Euro bereitgestellt werden. Für die Jahre 2023 und 2024 sind in Kapitel 1010, Titelgruppe 02 jeweils 150 Mio. Euro veranschlagt.

Das BMEL hat die Entwürfe zweier Richtlinien zur Förderung des Umbaus der Tierhaltung 2023 bis 2033 vorgelegt. Gefördert werden Investitionen sowie laufende Mehrkosten. Nach der Richtlinie zur Förderung investiver Vorhaben soll für förderfähige Ausgaben eine Zuwendung von bis zu 60 % der jeweiligen Ausgabe gewährt werden.

Zur Herauslösung dieser Zweckbestimmung aus der GAK-Förderung und zum geplanten Bundesprogramm merkt der Bundesrechnungshof Folgendes an:

- Die Förderung einer artgerechten Tierhaltung war bislang in der GAK angesiedelt, weil es sich dabei um eine Aufgabe der Länder handelt. Die Förderungsgrundsätze des Bundesprogramms könnten in Abstimmung mit den Ländern auch im GAK-Rahmenplan verankert werden. So ließen sich ebenso bundesweit einheitliche Regelungen und Förderangebote sicherstellen. Die Förderung über ein Bundesprogramm wird für den Bund zu deutlichen Mehrausgaben führen, denn künftig finanziert der Bund die Ausgaben allein. Bei der GAK-Förderung trug er 60 % und die Länder 40 % der Ausgaben. Zudem wird die Abwicklung durch den Bund zu Mehrkosten in der Verwaltung führen, da die Durchführung der Förderungen in der GAK den Ländern obliegt. In den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hat das BMEL mögliche Finanzierungsalternativen nicht ausreichend quantifiziert und beurteilt.
- Zur Herauslösung von Fördermöglichkeiten aus der GAK hin zur alleinigen Förderzuständigkeit des Bundes weist der Bundesrechnungshof auf Folgendes hin: Rund Dreiviertel der GAK-Ausgaben entfallen auf land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Unternehmen. Auch hierfür könnte nach der Argumentation des BMEL eine Finanzierungskompetenz des Bundes als Wirtschaftsförderung hergeleitet werden. Wenn der Bund weitere Bereiche aus der GAK herauslöst und an sich zieht, stellt sich zunehmend die Frage des Fortbestandes der verfassungsrechtlich verankerten GAK Förderung.
- Das geplante Bundesprogramm stellt eine Finanzhilfe gemäß § 12 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft dar. Es unterliegt daher den subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung. Diese fordern, dass die Ziele der Finanzhilfe im Voraus klar formuliert werden. In den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hat das BMEL keine klaren, messbaren Ziele formuliert. Ferner hat es versäumt, den Ist-Zustand zu ermitteln und Indikatoren und Verfahren festzulegen, die eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle ermöglichen. Das BMEL hat zugesagt, diese Aspekte bei einer (weiteren) Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im ersten Halbjahr 2024 zu berücksichtigen.
- Nach den subventionspolitischen Leitlinien sind die Finanzhilfen befristet und degressiv auszugestalten. Die Richtlinie zur Förderung des Umbaus der Tierhaltung 2023 bis 2033 – Laufende Mehrkosten – ist nicht degressiv ausgestaltet. Das BMEL hat erklärt, der

Anreizeffekt fehle, wenn die Förderung während des nur zehnjährigen Bezugszeitraumes abgesenkt werde. Dem ist entgegenzuhalten, dass das wirtschaftliche Eigeninteresse der Subventionsempfängerin bzw. des Subventionsempfängers an einer artgerechten Tierhaltung sicherzustellen und Mitnahmeeffekte zu vermeiden sind. Daher sollte die Subventionsempfängerin bzw. der Subventionsempfänger nicht dauerhaft von sämtlichen Mehrkosten entlastet werden. Langfristig ist es das Ziel jeder Finanzhilfe, dass der angestrebte Zustand auch ohne Finanzhilfe gewährleistet ist.

- Sollte das Bundesprogramm umgesetzt werden, muss das BMEL darauf hinwirken, die Fördermaßnahmen zu den artgerechten Haltungsformen aus der GAK herauszulösen. Doppelförderungen müssen ausgeschlossen werden. Die Herauslösung sollte den Mittelansatz in den entsprechenden GAK-Förderbereichen reduzieren. Andernfalls würden die GAK-Mittel indirekt erhöht. Zudem ginge die Transparenz der GAK-Förderung verloren, wenn sich „Nebentöpfe“ bildeten, aus denen gleiche Zwecke zu unterschiedlichen Bedingungen gefördert würden. Das BMEL hat erklärt, es werde gegenüber den Ländern dafür eintreten, die entsprechenden Förderungstatbestände aus der GAK herauszunehmen. Das Ergebnis der Verhandlungen bleibt abzuwarten.
- Wenn der Bund sich für die Förderung aus einem Bundesprogramm entscheidet, erhält er mehr Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten als bei einer Förderung über die GAK. Der damit einhergehenden Verantwortung muss das BMEL dann auch gerecht werden und die Kontrolle in ausreichendem Maße ausüben.

3.3 Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation (Kapitel 1005)

Das BMEL reduziert seit dem Jahr 2021 die Ausgaben (Soll) für Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation (ohne Bundesforschungsinstitute) kontinuierlich. Sie sanken von 441 Mio. Euro im Jahr 2021 auf 417 Mio. Euro im Jahr 2023. Für das Jahr 2024 sind 368 Mio. Euro vorgesehen. Die Mittel sind im Wesentlichen bestimmt für

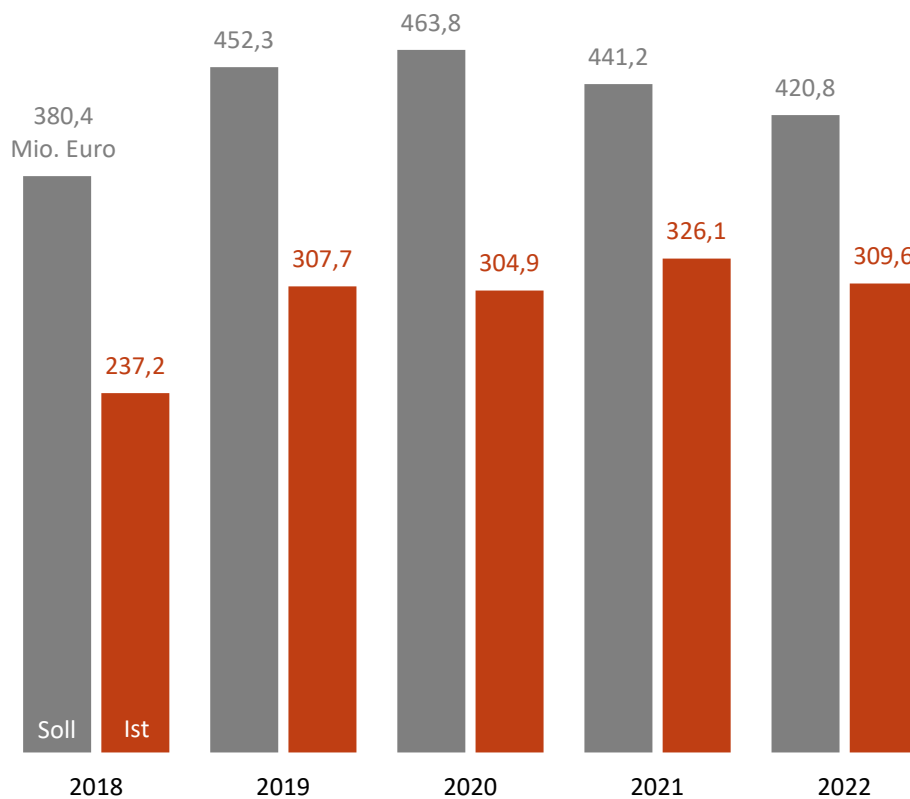
- die Förderprogramme „Nachwachsende Rohstoffe“, „Innovationsförderung“ und „Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft“,
- die Bundesprogramme „Ländliche Entwicklung und regionale Wertschöpfung“ und „Nutztierhaltung“,
- die Umsetzung der Ackerbaustrategie,
- die Digitalisierung 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 2022 mit 310 Mio. Euro mehr als ein Viertel weniger aus, als es geplant hatte.

Abbildung 4

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. Quelle: Einzelplan 10; Haushaltsrechnungen.

Wenn Mittel über Jahre hinweg nicht wie ursprünglich geplant abfließen, könnte ein strukturelles Problem bei der Veranschlagung vorliegen. Das BMEL sollte die Höhe der Titelansätze hinterfragen und entsprechend den Erfahrungswerten bedarfsgerecht anpassen.

4 Feststellungen zu ausgewählten Aufgabenbereichen

4.1 Bundesforschungsinstitute (Ressortforschung)

4.1.1 DFG-Programmpauschale

Zum Geschäftsbereich des BMEL gehören vier Bundesforschungsinstitute sowie das BfR, das auch eigene Forschung betreibt. Für ihre Grundausstattung erhalten sie Mittel aus dem

Einzelplan 10. Den genannten Einrichtungen ist es zusätzlich erlaubt, sogenannte Drittmittel einzuwerben.

Eine bedeutende Drittmittelgeberin ist die von Bund und Ländern finanzierte Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG). Die Bundesforschungsinstitute und das BfR erhielten von ihr im Jahr 2022 Drittmittel von 3,1 Mio. Euro. Die DFG gewährt bei ihren Förderungen zusätzlich zu den direkten Projektausgaben einen pauschalen Zuschlag von 22 %. Diese sogenannte DFG-Programmpauschale soll die indirekten und zusätzlichen Ausgaben decken, die durch die Projekte verursacht werden. Dazu zählen unter anderem Ausgaben für Infrastruktur, Verwaltung und Stammpersonal. Diese Ausgaben finanziert das BMEL bereits aus dem Einzelplan 10.

Nach den Vorgaben der DFG dient die Programmpauschale ausschließlich zur Deckung der mit der Förderung verbundenen indirekten Projektausgaben. Sie darf nicht zur Verstärkung der direkten Projektausgaben verwendet werden. Die geförderten Einrichtungen müssen die DFG-Programmpauschale im allgemeinen Haushalt vereinnahmen und transparent und überprüfbar einsetzen.

Die DFG-Programmpauschale führten die Einrichtungen im Geschäftsbereich des BMEL bisher als Einnahme an den Bundeshaushalt ab. Das BMEL hatte sie mit Erlass vom 29. November 2017 darauf hingewiesen, dass es sich bei der DFG-Programmpauschale um einen Gemeinkostenzuschlag bei Aufträgen Dritter für Forschungs-, Untersuchungs-, Entwicklungs- und Erprobungsarbeiten im Sinne der Nummer 2 der Erläuterungen zu Titel 261 01 handele. Demnach sei die Pauschale an den Bundeshaushalt abzuführen.

Der Regierungsentwurf 2024 sieht nun vor, die DFG-Programmpauschale in den Haushalten der Einrichtungen zu belassen. Dazu soll bei den Kapiteln der Bundesforschungsinstitute und des BfR jeweils die Erläuterung Nummer 1 zu Titel 261 01 um die DFG-Programmpauschale ergänzt werden. Dort sind bisher nur die Gemeinkostenzuschläge bei Aufträgen der Europäischen Union erfasst. Per Haushaltsvermerk sind dort vereinnahmte Mittel zweckgebunden für die Durchführung von Aufträgen anderer Bundesbehörden und Dritter. Die Mittel aus DFG-Programmpauschalen werden damit nicht mehr an den Bundeshaushalt abgeführt, sondern können für die Projektausgaben von anderen Drittmittelprojekten (auch anderer Drittmittelgeber) verwendet werden.⁴

Der Bundesrechnungshof sieht diese Vorgehensweise kritisch. Die Einrichtungen erhalten vom Bund bereits eine Grundfinanzierung, die auch die Ausgaben für Infrastruktur und Verwaltung deckt. Auf eine zusätzliche Erstattung der DFG für indirekte Projektausgaben sind sie in wirtschaftlicher Hinsicht nicht angewiesen. Auch Aufträge anderer Bundesbehörden und Dritter sollen bereits ausfinanziert sein – einerseits durch die vereinbarten Entgelte, andererseits durch die bereitgestellte Grundfinanzierung.

⁴ Als weitere Einrichtung im Geschäftsbereich des BMEL führt das BVL von der DFG finanzierte Forschungsvorhaben durch. Der Haushaltsentwurf 2024 sieht auch für das BVL vor, die DFG-Pauschale in seinem Haushalt zu belassen (Kapitel 1017, Titel 261 01, Nummer 1 der Erläuterungen).

Der Einbehalt der DFG-Programmpauschale führt zu einer über den Bedarf der Einrichtungen hinausgehenden Finanzierung. Das gefährdet eine sparsame und wirtschaftliche Verwendung von Haushaltsmitteln. Das BMEL müsste daher sicherstellen, dass an anderer Stelle Einsparungen in den Haushalten der Einrichtungen vorgenommen werden, um eine Doppelfinanzierung zu vermeiden.

Der Bundesrechnungshof sieht keine Notwendigkeit, von der bisher geltenden Regelung des BMEL abzuweichen.

4.1.2 Kompetenzzentrum für Holzherkünfte

Seit März 2013 gibt es beim TI das Kompetenzzentrum für Holzherkünfte (Kompetenzzentrum). Es wirkt an der Durchführung der gesetzlichen Aufgaben nach dem Gesetz gegen den Handel mit illegal eingeschlagenem Holz (Holzhandels-Sicherungs-Gesetz) mit. Dazu untersucht es im Auftrag von BLE und Zollverwaltung Proben von Holz und Holzprodukten. Darüber hinaus können Verbraucher, Verbände und Unternehmen sich für Untersuchungen zur Holzart und Holzherkunft an das Kompetenzzentrum wenden. Auch für Fragen rund um Legalität, Nachhaltigkeit und Handelswege ist es zuständig. Reihen- und Routineuntersuchungen darf es jedoch nur für staatliche Zwecke durchführen. Dennoch nahm es Reihen- und Routineuntersuchungen auch ohne staatlichen Auftrag vor. Die hierfür festgelegten Kostenätze entsprachen nicht den durch die Untersuchungen entstandenen Kosten.

Die Anzahl der Untersuchungsaufträge von Verbänden und Unternehmen ist im Laufe der Jahre ständig gestiegen. Dadurch musste das TI einen immer größer werdenden Anteil seines Stammpersonals für die Durchführung der Prüfaufträge einsetzen. Es schlug dem BMEL drei Alternativlösungen vor:

- Einstellung der Bearbeitung von Prüfaufträgen von Verbänden und Unternehmen,
- Kooperation mit einem privaten Dienstleistungsunternehmen, um diese Prüfaufträge zu bearbeiten,
- im Personalbereich „kostenneutrale“ Schaffung von zunächst einer zusätzlichen Stelle beim TI.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMEL und das TI noch keine Organisationsuntersuchung zur weiteren Entwicklung des Kompetenzzentrums einschließlich der Alternativlösungen vorgenommen haben. Das BMEL soll diese schnellstmöglich nachholen. Dabei sind die Vor- und Nachteile etwaiger Lösungsansätze zu untersuchen und nachvollziehbar darzustellen. Aufbauend auf eine eindeutige Zielbestimmung könnten das BMEL und das TI sodann eine dauerhafte Organisation des Kompetenzzentrums festlegen und eine belastbare Personalbedarfsermittlung einleiten. Dabei müssen sie berücksichtigen, dass die Durchführung von Reihen- und Routineuntersuchungen ohne staatlichen Auftrag gegen § 1 der Rahmenentgeltordnung zur Erhebung von Entgelten für Untersuchungen der behördlichen Einrichtungen im Geschäftsbereich des BMEL verstößt. Sie darf daher nicht in die Ermittlung einbezogen werden.

Auf Grundlage der Würdigung des Bundesrechnungshofes hat das TI vorgeschlagen, eine Organisationsuntersuchung für den Bereich des Kompetenzzentrums durchzuführen. Es will sich mit dem BMEL über den Aufgabenkatalog abstimmen und zunächst eine entsprechende Aufgaben- und Vollzugskritik durchführen. Hierzu gehöre auch die Frage, ob und in welchem Umfang die angemahnten Routineaufgaben – auch vor dem Hintergrund des aufgezeigten tendenziell steigenden Bedarfs – zukünftig zum Aufgabenkatalog des Kompetenzzentrums gehören sollen.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMEL für die anstehende Organisationsuntersuchung Hinweise gegeben.

4.2 Maßnahmen zum Erhalt und zur nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder (Kapitel 1010, Titelgruppe 01, Titel 683 12)

Das von der damaligen Bundesregierung im Jahr 2020 aus Anlass der Corona-Pandemie verabschiedete „Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket“ sah eine Prämie zum Erhalt und zur nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder vor. Mit einer flächenbezogenen Billigkeitsleistung (Prämie) sollten die bei privaten und kommunalen Waldeigentümern pandemiebedingt entstandenen Schäden teilweise kompensiert werden. Gleichzeitig wollte das BMEL eine nachhaltige Waldbewirtschaftung unterstützen, die über den gesetzlichen Standard hinausgeht. Der Projektträger Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e. V. (FNR) gewährte Prämien von rund 405 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMEL die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für Billigkeitsleistungen nicht ausreichend beachtet hat. Diese sollen in der Regel nur zum Ausgleich von Härten gewährt werden, die ihre Ursache in einem Ereignis haben, das für den betroffenen Personenkreis nicht vorhersehbar war und von ihm auch nicht zu vertreten ist. Die Schäden der Waldeigentümer waren im Wesentlichen nicht nachweisbar durch die Pandemie verursacht, sondern auch durch die Art der Waldbewirtschaftung entstanden. Das BMEL hätte demnach keine Billigkeitsleistungen im Rahmen der Corona-Hilfsmaßnahmen erbringen dürfen. Zudem hat das BMEL keinen Schadens- und Bedürftigkeitsnachweis verlangt. Die höchsten Zahlungen von im Einzelfall bis zu 200 000 Euro haben deshalb Städte und Gemeinden sowie große private Erwerbsforstbetriebe erhalten.

Das BMEL hat erläutert, dass die klimatischen Extremjahre 2018 bis 2020 zu einem bislang nie dagewesenen flächenmäßigen Absterben von Wäldern, insbesondere von Fichten, geführt haben. Hiermit einhergehende stark sinkende Holzpreise hätten sich durch den pandemiebedingten Einbruch der Wertschöpfungskette noch verstärkt. Diese Entwicklungen seien nicht vorhersehbar gewesen. Das BMEL habe deshalb auf eine Bedürftigkeitsprüfung bei der Bewilligung der Billigkeitsleistung verzichtet.

Der Bundesrechnungshof sieht sich durch die Erläuterungen des BMEL bestätigt. Nicht die Corona-Pandemie, sondern die klimatischen Auswirkungen insbesondere beim Waldanbau mit Fichtenmonokulturen waren für die Schäden ausschlaggebend.

Der Bundesrechnungshof hat ferner beanstandet, dass das Förderverfahren fehleranfällig war. In einigen Fällen leistete die FNR Überzahlungen. Die FNR war angesichts der vom BMEL vorgegebenen Dringlichkeit genötigt, zügig über die Anträge zu entscheiden und konnte deshalb nur schwerlich ein den Vorgaben entsprechendes Verfahren erarbeiten und etablieren. Wesentliche Verfahrensgrundsätze des Verwaltungsrechts blieben unberücksichtigt.

Das BMEL hat darauf verwiesen, dass durch die unerwartet hohe Anzahl an Förderanträgen, die überwiegend fehlerhaft ausgefüllt waren, keine automatisierte Antragsbearbeitung durchgeführt werden konnte. Bei dieser Antragsfülle und manueller Bearbeitung seien in Ausnahmefällen Fehler nicht zu vermeiden gewesen. Die vom Bundesrechnungshof festgestellten Fehler seien überprüft und korrigiert worden.

Die Ausführungen des BMEL erhärten die Einschätzung des Bundesrechnungshofes, dass die Fehleranfälligkeit maßgeblich durch das BMEL verantwortet war. Sie bestätigen zudem die Kritik des Bundesrechnungshofes an dem zu wenig planvollen Vorgehen bei der unter erheblichem Zeitdruck eingeführten „Prämie“.

5 Personal

Von den für das Jahr 2022 im Einzelplan 10 ausgewiesenen 4 868 Planstellen und Stellen waren 330 zum 1. Oktober 2022 nicht besetzt (7 %).

Mit dem Bundeshaushalt 2023 hat der Einzelplan 10 weitere 85 Planstellen und Stellen erhalten. Im Haushaltsentwurf 2024 ist kein weiterer Zuwachs vorgesehen.

Der Bundesrechnungshof erhob einzelne Angaben zum Personalhaushalt mit Stand 31. Dezember 2022. Danach waren im Einzelplan 10 weiterhin 312 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. Oktober 2022 (93 %) kaum verändert.

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 2022 über einen Stellenhaushalt von 1 759 Planstellen und Stellen. 147 Planstellen und Stellen waren zum 1. Oktober 2022 und 146 zum 31. Dezember 2022 nicht besetzt. Mit dem Bundeshaushalt 2023 erhielten sie weitere fünf Planstellen und Stellen. Der Haushaltsentwurf 2024 sieht auch hier keine Veränderung vor.

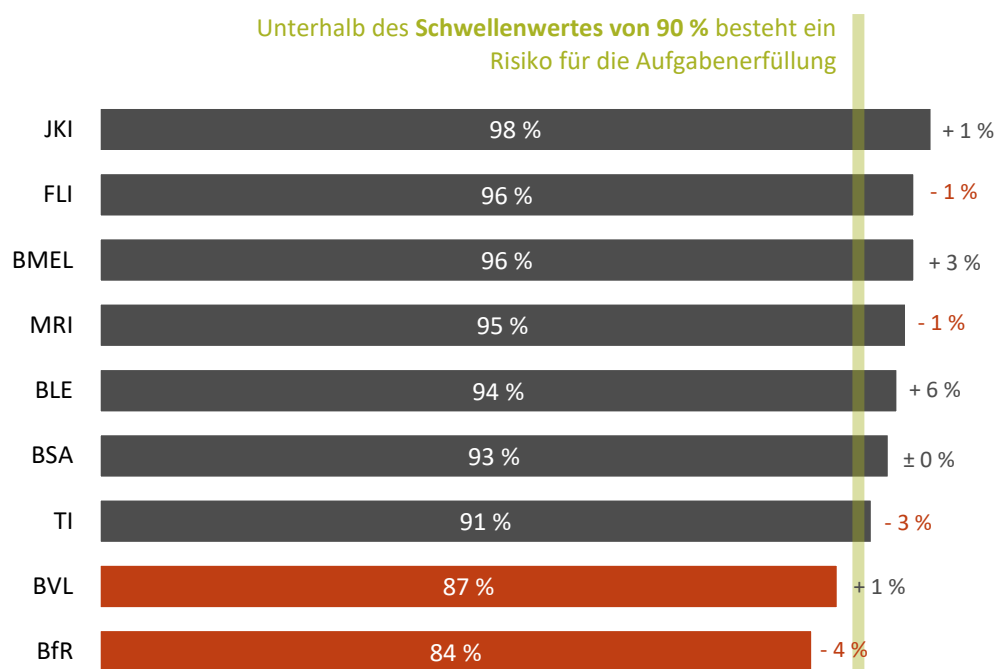
Drei Einrichtungen im nachgeordneten Geschäftsbereich des BMEL (BVL, BLE und BfR) haben Personalbedarfsermittlungen durchgeführt. Diese haben insbesondere in den Jahren 2018

bis 2022 zu erheblichen Stellenaufwüchsen geführt. Bei allen drei Einrichtungen lag die Besetzungsquote zum 31. Dezember 2021 unter 90 %. Nur bei der BLE hat sie sich zum 31. Dezember 2022 mit 94 % deutlich verbessert. BVL und BfR liegen bei der Stellenbesetzung immer noch unter 90 % (BVL 87 %, BfR 84 %). Beim BfR hat sich die Besetzungsquote gegenüber dem Jahr 2021 um weitere 4 % verschlechtert. Eine ordnungsgemäße Personalbedarfsermittlung vorausgesetzt, gefährdet eine Besetzungsquote von weniger als 90 % die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung.

Abbildung 5

Besetzungsquote birgt Risiken für Aufgabenerfüllung

Die Besetzungsquote der Planstellen und Stellen stieg vom 31. Dezember 2021 bis 31. Dezember 2022 nicht in allen Einrichtungen an. Bei BVL und BfR birgt die Besetzungsquote Risiken für die Aufgabenerfüllung.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Angaben des BMEL.

Auch wenn die Personalgewinnung vielfältigen Herausforderungen gegenübersteht, sollten das BMEL und seine Einrichtungen im Geschäftsbereich den Anteil unbesetzter Stellen reduzieren. 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

Das BMEL muss im Haushaltsjahr 2024 mit einem geringeren Etat auskommen. Nach dem Finanzplan des Bundes soll der Einzelplan 10 bis zum Jahr 2027 auf dem Niveau von 6,8 Mrd. Euro bleiben. Damit ist der jahrelange Aufwuchs des Etats des BMEL vorerst beendet.

Die Auswirkungen des völkerrechtswidrigen russischen Angriffskrieges in der Ukraine auf den Bundeshaushalt addieren sich zu den finanziellen Folgen der Coronapandemie sowie der Energie- und Klimakrise. Absehbar ist mit einer Entspannung der Haushaltslage nicht zu rechnen.

Derzeit sind etwa 73 % der Mittel des BMEL 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 bis 2024 berücksichtigen noch nicht alle im Koalitionsvertrag vom 7. Dezember 2021 vereinbarten Vorhaben im Bereich Ernährung und Landwirtschaft.

Die Handlungsmöglichkeiten des BMEL schränken sich somit ein. Sein Spielraum für neue Vorhaben in den Bereichen Ernährung und Landwirtschaft oder für die Reaktion auf aktuelle Entwicklungen verringert sich weiter.

Das BMEL muss vor diesem Hintergrund alle Möglichkeiten ausschöpfen, um den ziel- und zweckgerichteten Einsatz der Haushaltsmittel dauerhaft zu gewährleisten. Neben den Ausgaben für die landwirtschaftlichen Sozialsysteme stellt das BMEL im Wesentlichen Fördermittel bereit. Alle Förderungen muss es daher auf ihren Erfolg hin überprüfen, priorisieren und gegebenenfalls beenden. Es muss neue Förderungen so ausrichten, dass sie die angestrebten Wirkungen erreichen. Jedes Förderprogramm bedarf einer genauen Zielbestimmung. Fehlt es daran oder sind Ziele nicht messbar, kann das BMEL den Erfolg der Programme nicht bewerten. Das BMEL muss einen Fokus auf die zweckgerechte Verwendung der Mittel legen. Auch bei der Förderung von Länderaufgaben muss es sich einen besseren Überblick über die Verwendung seiner Finanzmittel verschaffen. Mitnahmeeffekte und Doppelförderungen muss es vermeiden.

Nur wenn das BMEL alle Förderungen ergebnisoffen überprüft, wird es freiwerdende Ressourcen für Impulse und Veränderungen in den Bereichen Ernährung und Landwirtschaft einsetzen können.

Ehmann

Bertram

Beglaubigt: Daniels, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.