

Abschließende Mitteilung
an das Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat über die
Prüfung

Bundesprogramm Nutztierhaltung

(Kapitel 1005 Titelgruppe 05 Titel 686 52 und 893 52)



12. Mai 2026

Geschäftszeichen: III 3 - 0001705

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis.

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	5
1	Vorbemerkungen	12
2	Modell- und Demonstrationsvorhaben Tierschutz.....	13
2.1	Bedarf, Zielsetzung und Erfolgskontrolle der MuD Tierschutz	15
2.2	Durchführung der MuD Tierschutz	23
2.3	Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der jeweiligen Projekte	27
2.4	Verwendungsnachweisprüfung	31
2.5	Finanzielle Ausstattung der MuD Tierschutz	35
3	Monitoring von Tierwohl	40
3.1	Übergreifendes.....	40
3.2	Verbundprojekt: NaTiMon.....	41
3.3	Verbundprojekt: MGPT	42
3.4	Vorläufige Würdigung und Empfehlung.....	43
3.5	Stellungnahme.....	44
3.6	Abschließende Würdigung und Empfehlung.....	45
4	Praxisnahe Forschung und Auswertung laufender Forschungsprojekte	46
4.1	Übergreifendes.....	46
4.2	Verwendungsnachweisprüfung	49

Abkürzungsverzeichnis

A

ANBest-P *Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung*

B

BLE *Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMLEH *Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat*

BUNTH *Bundesprogramm Nutztierhaltung*

D

DAFA *Deutschen Agrarforschungsallianz*

M

MGPT *Monitoring von genetischen und phänotypischen Trends*

MuD *Modell- und Demonstrationsvorhaben*

N

NaTiMon *Nationales Tierwohl-Monitoring*

V

VIT *Verein Vereinigte Informationssysteme Tierhaltung w. V.*

VV *Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur BHO*

W

WBA *Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik*

0 Zusammenfassung

Die Tierhaltung trägt erheblich zum Produktionswert von Erzeugnissen aus der Land- und Forstwirtschaft sowie der Fischerei bei. Im Koalitionsvertrag vom 7. Februar 2018 bekannte sich die Bundesregierung zu einer zukunftsfähigen und stabilen deutschen Nutztierhaltung. Diesen Schwerpunkt verfolgt das Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat (BMLEH)¹ seit Januar 2018 u. a. mit dem Bundesprogramm Nutztierhaltung (BUNTH). Für die Jahre 2018 bis 2025 waren insgesamt 217 Mio. Euro veranschlagt. Zur Umsetzung des Programms hat das BMLEH die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) als Projektträger beauftragt.

Das BUNTH ist Teil der Nutztierstrategie des BMLEH. Es bündelt Modell- und Demonstrationsvorhaben (MuD), Forschungsaktivitäten und Kommunikationsmaßnahmen. Bis Ende 2024 gliederte sich das BUNTH in folgende Module:

- Tierwohl-Monitoring*
- Praxisnahe Forschung und Auswertung laufender Forschungsprojekte*
- Innovationsnetzwerke „Stall der Zukunft“*
- Wissenstransfer inklusive MuD Tierschutz*
- Information und Kommunikation*
- Automatisierung und Digitalisierung*
- Wissensplattform.*

Der Bundesrechnungshof hat das Tierwohl-Monitoring, die Praxisnahe Forschung und Auswertung laufender Forschungsprojekte sowie die MuD Tierschutz und damit drei der sieben Module des BUNTH geprüft. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMLEH stellt der Bundesrechnungshof abschließend fest:

0.1

Ein zentraler Schwerpunkt der Maßnahmen im BUNTH sind die MuD Tierschutz. Die MuD Tierschutz sind eine Maßnahme für die landwirtschaftliche Praxis. Sie sollen neue wissenschaftliche Erkenntnisse in der Praxis umsetzen und dadurch den Tierschutz in der Nutztierhaltung verbessern. Der Start der MuD Tierschutz lag zeitlich vor dem BUNTH.

¹ Die Bezeichnung des Ressorts wechselte im Zeitraum der Prüfung. Dies betrifft auch die verwendeten Akronyme. Seit dem 22. November 2005 führte das Ressort die Bezeichnung „Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz“ (BMLEHV), seit dem 17. Dezember 2013 führte es die Bezeichnung „Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft“ (BMEL). Seit dem 6. Mai 2025 führt es die oben genannte, aktuelle Bezeichnung „Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat“ (BMLEH). Aus Gründen der Vereinfachung und besseren Lesbarkeit wird durchgängig das aktuelle Akronym BMLEH verwandt.

Das BMLEH hat es versäumt, sich vor Beginn der Förderung des MuD Tierschutz auf Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ein umfassendes Bild über den genauen Förderbedarf und damit der Notwendigkeit sowie entsprechenden wirtschaftlichen Handlungsmöglichkeiten zu machen. Auch den Entscheidungen, die Förderung des MuD Tierschutz wiederholt fortzuführen, lagen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen oder Ergebnisse von Erfolgskontrollen zugrunde. Im Ergebnis hat das BMLEH damit über einen Zeitraum von zehn Jahren Haushaltsmittel von 34,3 Mio. Euro bewilligt, ohne die Notwendigkeit der Förderung sachgerecht zu begründen und den Erfolg der Maßnahme zu kontrollieren.

Der Bundesrechnungshof erwartet vom BMLEH, entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu erstellen, sollte es die Fortführung der MuD Tierschutz erwägen.

Das BMLEH hat die MuD Tierschutzvorhaben als sehr erfolgreich eingeschätzt. Es sei gelungen, den Tierschutzstandard in den Betrieben unterschiedlich stark anzuheben und den Blickwinkel der Tierhalter hinsichtlich Tierwohl zu schärfen. Im Bereich des Tierschutzes sei es teilweise sehr schwierig bis nahezu unmöglich, konkrete und eindeutige Erfolgsparameter und Indikatoren zu benennen, anhand derer ein Erfolg eines Projektes abgeleitet werden könne. Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen werde das BMLEH künftig berücksichtigen.

Die vom BMLEH in seiner Stellungnahme aufgeführten Erfolge benennen eher punktuelle Erfahrungen zu Einzelvorhaben. Eine übergreifende Auswertung der Ergebnisse, ihre Wirkungen für die Praxis in der Tierhaltung und eine Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen der MuD Tierschutz fehlen.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest: Das BMLEH muss sachgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen bei der Umsetzung der MuD Tierschutz durchführen. (Nummer 2.1)

0.2

In einem MuD-Modul war das Antragsverfahren zweistufig aufgebaut. Bewertet die BLE eingereichte Projektskizzen positiv, können Antragsteller einen Förderantrag stellen.

Die Bearbeitungsdauer betrug bei den untersuchten Projekten zwischen Einreichungsfrist für die Skizzen und Bewilligung durchschnittlich mehr als ein Jahr, in einigen Fällen länger. Gründe hierfür waren Abstimmungen, wiederholte Überarbeitungen und zeitversetzte Bewilligungen. Zudem erschwerten eine unklare Zielausrichtung der Förderung und ein weit gefasster Tierschutzbegriff die Beurteilung der Förderfähigkeit.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Ziele der Bekanntmachungen eindeutig und widerspruchsfrei festzulegen, um präzisere Antragstellungen zu ermöglichen. Außerdem

sollte die Ablauforganisation des Bewilligungsprozesses optimiert werden, um die Verfahrensdauer deutlich zu verkürzen.

Das BMLEH hat auf die begrenzte Verfügbarkeit von Verpflichtungsermächtigungen hingewiesen, um die späteren Bewilligungen zu erklären. Ferner hat es das zweistufige Antragsverfahren als sachgerecht und zweckdienlich bezeichnet. Dies sollte bei der Betrachtung des Bewilligungszeitraums berücksichtigt werden. Bei der Neuausrichtung der MuD werde es die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes berücksichtigen.

Die Stellungnahme des BMLEH entkräftet nicht die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zur unklaren Zielausrichtung der Förderung sowie zur unnötig verzögerten Bewilligungsdauer. Der Bundesrechnungshof erwartet vom BMLEH, dass es die Ursachen für lange Bewilligungsdauern bei der Neuausrichtung der MuD im Bereich Tier auflöst. (Nummer 2.2)

0.3

Das BMLEH prüfte die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit für jedes MuD-Vorhaben anhand eines standardisierten Fragenkatalogs. Bei allen Vorhaben begründete es Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit mit pauschalen und identischen Textbausteinen. Zum Handlungsbedarf verwies es auf das Staatsziel Tierschutz und die Weiterentwicklung der Tierschutzgesetzgebung. Handlungsalternativen schloss es mit Verweis auf den angestrebten Wissenstransfer in die Praxis aus. Die mit den Vorhaben zu erreichenden Ziele beschrieb es nur allgemein. Zur Erfolgskontrolle stützte sich die Auswertung allein auf allgemeine Berichtspflichten und Evaluationsverfahren.

Der Bundesrechnungshof hat das BMLEH darauf hingewiesen, dass pauschale Textbausteine nicht ausreichen, um Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit von Vorhaben zu begründen. Stattdessen sollte es künftig die Förderwürdigkeit jedes Vorhabens anhand seines konkreten Eigenbeitrags zu den zu erreichenden Zielen überprüfen.

Das BMLEH hat zugesagt, Projekte künftig hinsichtlich ihres individuellen Beitrages zur Zielerreichung zu überprüfen. Den entsprechenden Fragenkatalog werde es überprüfen und ggf. anpassen. (Nummer 2.3)

0.4

Die BLE bewertete die Projekte regelmäßig als erfolgreich, auch wenn die Umsetzung teilweise deutlich hinter den ursprünglichen Zielen zurückblieb. So wurden beispielsweise bei mehreren Projekten die Projektziele bei deutlich weniger landwirtschaftlichen Betrieben umgesetzt als ursprünglich vorgesehen. Zudem bewertete die BLE Projekte bereits dann als erfolgreich, wenn Veröffentlichungen oder Veranstaltungen stattfanden, ohne zu prüfen, ob diese tatsächlich den Tierschutz förderten.

Der Bundesrechnungshof hat vom BMLEH gefordert, dass die Schlussberichte sorgfältig ausgewertet und die Erfolge kritisch hinterfragt werden. Eine Förderung darf nicht allein aufgrund von Veröffentlichungen als erfolgreich gelten. Maßgeblich sollte vielmehr sein, inwieweit die Ergebnisse den Tierschutz in der Nutztierhaltung konkret verbessern.

In seiner Stellungnahme hat das BMLEH ausgeführt, dass es nicht immer möglich sei, messbare Zielwerte als Erfolgsindikatoren festzulegen und regelmäßig zu überprüfen. Zudem könnten Projekte auf wenigen aber guten Betrieben eine größere Außenwirkung entfalten als auf vielen jedoch weniger geeigneten Betrieben.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seinen Empfehlungen: Das BMLEH muss für geförderte Vorhaben messbare Meilensteine und quantitative oder qualitative Indikatoren festlegen, auch wenn dies im Bereich Wissenstransfer herausfordernd sein mag. (Nummer 2.4)

0.5

Für die MuD Tierschutz waren zwischen 2014 und 2024 jährlich Mittel von 5 bis 8 Mio. Euro eingeplant, insgesamt 73 Mio. Euro. Tatsächlich wurden jedoch nur 32,8 Mio. Euro (45 %) ausgegeben. In keinem Haushaltsjahr wurden die vorgesehenen Mittel vollständig ausgeschöpft. Den größten Anteil erhielten Projekte der Phase Wissen-Dialog-Praxis (15,99 Mio. Euro), wobei über 70 % der Gelder an Forschungseinrichtungen wie Universitäten und Fachhochschulen gingen. Mittel für die direkte Umsetzung in landwirtschaftlichen Betrieben machten dagegen nur einen geringen Anteil aus.

Die vom BMLEH zu großzügig veranschlagten Haushaltsmittel widersprechen dem Grundsatz der Sparsamkeit. Zudem ist fraglich, ob die Verbesserung des Tierschutzes in der Praxis als Ziel der MuD Tierschutz erreicht wurde, da eine begleitende Erfolgskontrolle fehlt und die Mittel überwiegend an Forschungseinrichtungen flossen. Der Bundesrechnungshof hat das BMLEH aufgefordert, die Haushaltsplanung stärker an den Ist-Ausgaben der Vorjahre auszurichten, Erfolgskontrollen einzuführen und die Maßnahmen sowie Förderschwerpunkte ggf. anzupassen.

In seiner Stellungnahme hat das BMLEH ausgeführt, dass bei hoher Mittelausstattung in den Anfangsjahren der Mittelabfluss immer hinter dem Titellansatz zurückbleibe, u. a. weil zunächst förderrechtliche Grundlagen und Förderstrukturen zu schaffen seien. Die geringe Verfügbarkeit von Verpflichtungsermächtigungen sei für die Bewilligung der mehrjährigen Projekte ebenfalls hinderlich gewesen. In den Folgejahren sei die Kalkulation des Mittelbedarfs schwierig gewesen. Das Ziel der MuD Tierschutz sei nicht, eine flächendeckende Verbesserung des Tierschutzes zu erreichen, sondern Möglichkeiten zur Verbesserung des Tierschutzes modellhaft in der Praxis der Tierhaltung aufzuzeigen. Dies sei erreicht worden.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMLEH die Mittelveranschlagung mittlerweile angepasst habe. Er erwartet, dass das BMLEH künftig den Mittelbedarf genauer bestimmt und seine Erfolgskontrollen verbessert. (Nummer 2.5)

0.6

Im BUNTH-Modul „Tierwohl-Monitoring“ bewilligte das BMLEH für das Verbundprojekt „Nationales Tierwohl-Monitoring (NaTiMon)“ 4,5 Mio. Euro. Das Projekt lief von Dezember 2018 bis Juli 2023. Ziel war, die Grundlagen für ein indikatorenbasiertes Monitoring und eine regelmäßige Berichterstattung zum Tierwohl in der Nutztierhaltung zu schaffen. Der Schlussbericht schlug je einbezogener Tierart jeweils einen Modellbericht vor, nach dem über das Tierwohl berichtet werden könnte. Das BMLEH will den Vorschlägen nicht folgen. Die erwarteten Nutzen seien nicht erfüllbar. Die Problemfelder im Tierschutz seien bekannt und könnten durch bessere Nutzung des Rechtsrahmens und wirksamen Vollzug behoben werden. Ein dauerhaftes Monitoring sei nicht wirtschaftlich. Eine Überführung der Ergebnisse in ein Tierwohl-Monitoring ist nicht vorgesehen. Einzelne Indikatoren wurden jedoch für Gesetzesänderungen und Eigenkontrollen genutzt.

Für das zweite Vorhaben „Monitoring von genetischen und phänotypischen Trends (MGPT)“ bewilligte das BMLEH 2,27 Mio. Euro, um ein automatisiertes Monitoring in der Milchrinderzucht aufzubauen. Das Projekt läuft seit dem Jahr 2023. Die langfristige Nutzung der Ergebnisse ist jedoch offen, da weder Finanzierung noch Datenzugriffsrechte gesichert sind. Die BLE sah gleichermaßen Chancen und Risiken und schloss eine Dauerfinanzierung des Bundes aus. Eine Anschlussfinanzierung durch Zuchtverbände sei beabsichtigt, aber nicht verbindlich geregelt.

Der Bundesrechnungshof hat die Bedarfserhebung für NaTiMon als nicht sachgerecht betrachtet, da schon zuvor ausreichende Datenquellen zum Tierwohl existierten. Zum Projekt MGPT hat er das BMLEH auf das Risiko einer „Anfinanzierung“ hingewiesen, da die langfristige Nutzung nicht gesichert ist. Beide Projekte haben geringe Aussichten, in die Praxis überführt zu werden und damit tatsächlich zum Tierwohl beizutragen. Der Bundesrechnungshof hat das BMLEH aufgefordert, künftig vor der Bewilligung von Projekten zu klären, dass sie einen praktischen Nutzen stiften können und ihre langfristige Finanzierung auch ohne Bundesmittel gewährleistet ist.

Das BMLEH hat zum Projekt NaTiMon keine neuen Argumente vorgetragen. Die Defizite des Tierschutzes bei der Haltung, Transport und Schlachtung seien bekannt. Um diesen zu begegnen, bedürfe es einer wirksamen Umsetzung des Rechtsrahmens. Gegen ein flächendeckendes Monitoring hat es erhebliche Bedenken erhoben. Zum Vorhaben MGPT hat das BMLEH mitgeteilt, die Zuchtverbände erachteten das angestrebte Monitoring weiterhin für dringend notwendig und wollten es auch nach Ablauf des Projektzeitraums fortsetzen.

Die Ausführungen des BMLEH bestätigen die Feststellungen des Bundesrechnungshofes. Es hat die Notwendigkeit des Projekts NaTiMon nicht sachgerecht ermittelt. Bei dem Projekt MGPT ist die gesicherte langfristige Finanzierung ohne Bundesmittel nach wie vor offen.

*Das BMLEH muss künftig vor der Bewilligung von Projekten die anschließende Nutzung der Ergebnisse in der Praxis und die weitere Finanzierung der Vorhaben hinreichend klären.
(Nummer 3)*

0.7

Modul 2 des Programms BUNTH sollte der Auswertung laufender Forschungsvorhaben zur Verbesserung des Tierwohls und zur Verminderung von Umweltauswirkungen dienen. Das Ziel bestand darin, einen überparteilichen Konsens über akzeptierte Technologien zu erreichen und somit das Vertrauen für die Landwirtschaft zu stärken. Die Ergebnisse der Projekte sollen politischen Entscheidungen dienen, weitere Forschung anstoßen und in den Wissenstransfer des Netzwerks „Fokus Tierwohl“ einfließen.

Zu Beginn des Programms im Jahr 2018 fehlte jedoch ein übergreifender fachlicher Rahmen und eine Strategie für das Modul. Zudem wurden Förderentscheidungen nicht getroffen, da Verpflichtungsermächtigungen fehlten und die Zukunft des Programms unsicher war. Dies führte zu erheblichen Verzögerungen und hohem Aufwand für Antragsteller und BLE.

Der Bundesrechnungshof hat das BMLEH aufgefordert, künftig vor der Ausschreibung von Forschungsvorhaben zu prüfen, ob diese notwendig sind sowie klare Strukturen, Ziele und Verfahren für Auswahl und Erfolgskontrolle zu sorgen.

Bei der Verwendungsnachweisprüfung kam es aufgrund von Personalabgängen bei der BLE zu erheblichen Verzögerungen. Hintergrund war die Ungewissheit, ob das Modul fortgesetzt würde. Die BLE sollte personell in der Lage sein, die ihr übertragenen Aufgaben ordnungsgemäß zu erfüllen und auf Veränderungen angemessen zu reagieren. Der Bundesrechnungshof hat vom BMLEH erwartet, dass es die BLE hierbei unterstützt.

Das BMLEH hat ausgeführt, dass Ziele, Verfahren und Methoden der Erfolgskontrolle in gemeinsamer Absprache mit der BLE neu aufgelegt werden sollen. Vor einer Förderbekanntmachung durchzuführende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen seien bereits „eingeführt“. Die BLE habe mittlerweile viele Verwendungsnachweise bearbeitet. Ein strukturelles Personaldefizit habe hier nicht vorgelegen. Die BLE verfüge innerhalb der ihr zugewiesenen Ressourcen über die Organisations- und Personalhoheit, um auf veränderte Rahmenbedingungen angemessen reagieren und die Aufgabenwahrnehmung sicherstellen zu können.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMLEH bzw. die BLE sachgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mit allen notwendigen Bestandteilen in der Planungsphase einer Förderbekanntmachung durchführen.

Trotz der Organisations- und Personalhoheit der BLE besteht eine (Mit-)Verantwortung des BMLEH für die Rahmenbedingungen zur Aufgabenerfüllung der BLE. Vor diesem Hintergrund hätte sich das BMLEH bei der Lösungssuche einbringen müssen. Künftig muss es diese Verantwortung konsequent wahrnehmen. (Nummer 4)

1 Vorbemerkungen

Die Tierhaltung trägt erheblich zum Produktionswert von Erzeugnissen aus der Land- und Forstwirtschaft sowie der Fischerei bei. Im Koalitionsvertrag vom 7. Februar 2018 bekannte sich die Bundesregierung zu einer zukunftsfähigen und stabilen deutschen Nutztierhaltung.² Diesen Schwerpunkt verfolgen Sie seit Januar 2018 u. a. mit dem BUNTH. Das BUNTH ist Teil Ihrer Nutztierstrategie aus dem Jahr 2017.³

Im BUNTH bündeln Sie Modell- und Demonstrationsvorhaben (MuD), Forschungsaktivitäten und Kommunikationsmaßnahmen. Das BUNTH gliederte sich bis Ende des Jahres 2024 in folgende Module:

- Tierwohl-Monitoring
- Praxisnahe Forschung und Auswertung laufender Forschungsprojekte
- Innovationsnetzwerke „Stall der Zukunft“
- Wissenstransfer inklusive MuD Tierschutz
- Information und Kommunikation
- Automatisierung und Digitalisierung
- Wissensplattform.

Sie starteten das BUNTH am 1. Januar 2018 und beauftragten die BLE als Projektträger.

Die jährliche Mittelausstattung stieg von 15 Mio. Euro im Jahr 2018 auf 42,1 Mio. Euro im Jahr 2022. Ab dem Jahr 2023 wurden die Haushaltsmittel für das BUNTH (Kapitel 1005 Titelgruppe 05 Titel 686 52 und Titel 893 52) abgesenkt. Der Mittelabfluss belief sich im Jahr 2023 auf über 20,8 Mio. Euro. Die Entwicklung zeigt die Abbildung 1.

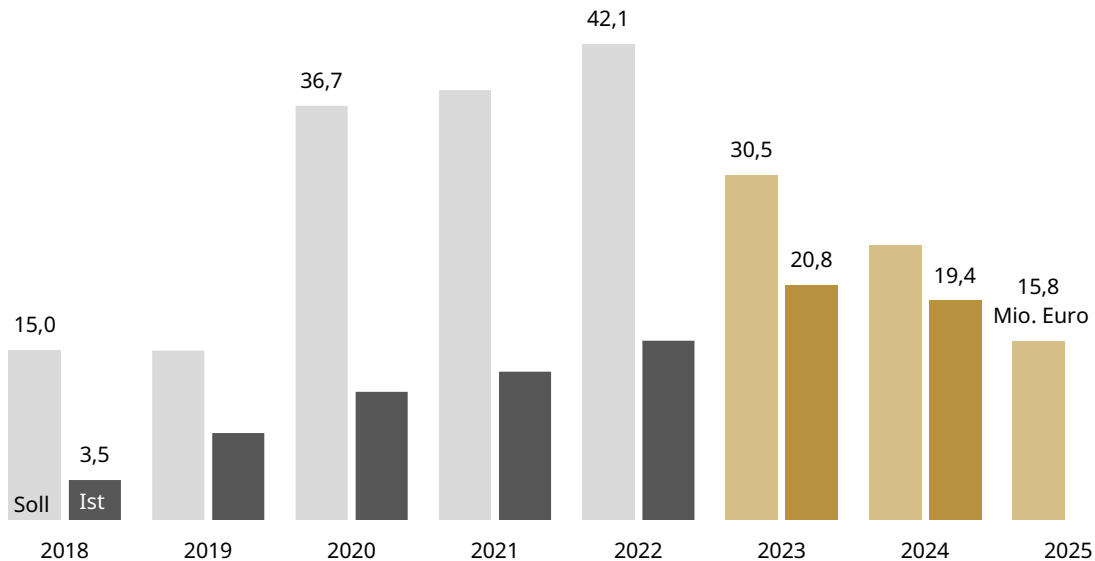
² BMLEH, Nutztierstrategie – Zukunftsfähige Tierhaltung in Deutschland, Stand: Januar 2019.

³ BMLEH, Nutztierhaltungsstrategie – Zukunftsfähige Tierhaltung in Deutschland, Stand: Juni 2017.

Abbildung 1

Erst ab 2023 verbessert sich der Mittelabfluss im BUNTH

Bis 2022 stiegen die veranschlagten Mittel für das Bundesprogramm Nutztierhaltung (BUNTH) an. Von 2023 bis 2025 gingen sie zurück. Erst dann verbesserte sich der Mittelabfluss gegenüber den veranschlagten Mitteln.



Erläuterung: Dargestellt ist jeweils die Summe aus konsumtiven und investiven Ausgaben.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltspläne und Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2018 bis 2025.

Der Bundesrechnungshof prüft einzelne Module des BUNTH seit Oktober 2024. Er hat hierzu örtliche Erhebungen bei Ihnen und bei der BLE vorgenommen.

2 Modell- und Demonstrationsvorhaben Tierschutz

Ein zentraler Schwerpunkt der Maßnahmen im BUNTH sind die MuD Tierschutz. Die MuD Tierschutz sind eine Maßnahme für die landwirtschaftliche Praxis. Sie sollen neue wissenschaftliche Erkenntnisse in der Praxis umsetzen und dadurch den Tierschutz in der Nutztierhaltung verbessern.⁴ Der Start der MuD Tierschutz lag zeitlich vor dem BUNTH. Die einzelnen Projektphasen der MuD Tierschutz zeigt die Abbildung 2.

⁴ Website des Bundesinformationszentrum Landwirtschaft, MuD Tierschutz, Stand: 8. April 2025.

Abbildung 2

Projektphasen der MuD Tierschutz

Die MuD Tierschutz sind in vier Phasen unterteilt: Beratungsinitiativen, Aquakultur, Netzwerke Demonstrationsbetriebe und Wissen-Dialog-Praxis.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: MuD-Tierschutz, Stand: 14. März 2024.

Die Projektphasen Beratungsinitiativen, Aquakultur, Netzwerke Demonstrationsbetriebe sind bereits abgeschlossen. Die Projektphase Wissen-Dialog-Praxis begann im Jahr 2018 und soll bis zum 30. Juni 2030 laufen.⁵

Sie veröffentlichten seit dem Jahr 2013 insgesamt drei Förderrichtlinien.⁶ Seit dem Jahr 2014 bewilligte die BLE Zuwendungen von mehr als 34,3 Mio. Euro für 240 Projekte, die zum Teil noch laufen.⁷

⁵ BMLEH, Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen zum Transfer neuer Erkenntnisse aus Forschungs- und Entwicklungsvorhaben in die landwirtschaftliche Praxis im Kontext der Modell- und Demonstrationsvorhaben Tierschutz für kleine und mittlere Unternehmen, vom 11. Mai 2023, BAnz AT 04.07.2023 B1.

⁶ BMLEH, Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen zum Informationstransfer neuer Erkenntnisse aus Forschungs- und Entwicklungsvorhaben (FuE-Vorhaben) in die landwirtschaftliche Praxis im Kontext der Modell- und Demonstrationsvorhaben Tierschutz, vom 4. Juni 2013, BAnz AT 14.06.2013 B2.

BMLEH, Richtlinie über die Förderung von Modellvorhaben „Demonstrationsbetriebe im Bereich Tierschutz“, vom 20. November 2014, BAnz AT 10.12.2014 B1.

BMLEH, Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen zum Transfer neuer Erkenntnisse aus Forschungs- und Entwicklungsvorhaben in die landwirtschaftliche Praxis im Kontext der Modell- und Demonstrationsvorhaben Tierschutz für kleine und mittlere Unternehmen, vom 19. Mai 2017, BAnz AT 20.10.2017 B1.

BMLEH, Aktualisierung der Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen zum Transfer neuer Erkenntnisse aus Forschungs- und Entwicklungsvorhaben in die landwirtschaftliche Praxis im Kontext der Modell- und Demonstrationsvorhaben Tierschutz für kleine und mittlere Unternehmen, vom 11. Mai 2023, BAnz AT 04.07.2023.

⁷ Stand: 12. November 2024.

2.1 Bedarf, Zielsetzung und Erfolgskontrolle der MuD Tierschutz

2.1.1 Grundlagen

Nach § 6 BHO sind bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans nur die Ausgaben und die Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren (Verpflichtungsermächtigungen) zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes notwendig sind. Modellvorhaben sind nur dann notwendig, wenn ein Erkenntnisbedarf besteht und das geplante Vorhaben die Befriedigung dieses Bedarfs erwarten lässt. Ist ein Bedarf vorhanden, sind die Ziele festzulegen und hinreichend zu konkretisieren. Zielkonflikte müssen transparent abgewogen werden. Werden mit einer Maßnahme konkurrierende Ziele verfolgt, sind sie zu priorisieren. Sind Zielkonflikte nicht auflösbar, muss einem Ziel der Vorrang eingeräumt werden.

Gemäß § 7 Absatz 2 Satz 1 BHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorzunehmen. Diese Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bilden die Grundlage für die Entscheidung, „ob“ und „wie“ eine Maßnahme durchgeführt wird. Diese Wirtschaftlichkeitsbetrachtung soll insbesondere Aussagen zu den für die Entscheidung relevanten Teilaspekten enthalten, wie

- eine Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs,
- Ziele, Prioritätsvorstellungen und mögliche Zielkonflikte sowie
- relevante Lösungsmöglichkeiten.

In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind darüber hinaus weitere Aspekte darzulegen.⁸ Bei Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken, sind begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen. Sie liefern die notwendigen Informationen für die Entscheidung, ob die Maßnahme erfolgreich war und ob bzw. wie die Maßnahme ggf. fortgeführt werden soll. Kriterien und Verfahren der Erfolgskontrolle sind bereits in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Planungsphase darzustellen.⁹

2.1.2 Sachverhalt

Erstmalige Förderung von MuD Tierschutz im Jahr 2013

Im Januar 2012 entschied die Bundesministerin Ihres Hauses, zum Haushalt 2013 und zum Finanzplan bis 2016 zusätzliche Mittel von 21 Mio. Euro beim Bundesministerium

⁸ Siehe Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur BHO (VV) Nummer 2.1 zu § 7 BHO.

⁹ VV Nummer 2.1 i. V. m. Nummer 2.2 zu § 7 BHO.

der Finanzen (BMF) anzumelden, um Modellvorhaben u. a. zu tierschutzgerechten Halungsverfahren zu unterstützen. Damit sollte gezeigt werden, wie derartige Verfahren, die bislang in der Praxis noch keinen Eingang gefunden haben, am besten umgesetzt werden können.

Die Abteilung 1 Ihres Hauses beabsichtigte, der Bundesministerin einen Vorschlag zur grundsätzlichen Ausrichtung dieser Modellvorhaben vorzulegen. Hierfür sollten die Fachreferate 331 „Tierschutz“ und 514 „Tier und Technik“ entsprechende Beiträge erarbeiten. Die beiden Fachreferate konnten sich nicht auf die Inhalte von MuD einigen.

Im Dezember 2011 richteten Sie die Projektgruppe „Nachhaltige Tierhaltung“ ein. Sie erarbeitete einen Beitrag zur grundsätzlichen Ausrichtung der MuD Tierschutz. Danach stöße die Haltung landwirtschaftlicher Nutztiere bei der Bevölkerung zunehmend auf Akzeptanzprobleme. Im Mittelpunkt stünden dabei Fragen des Tierschutzes und der Umweltbelastung. Die geplanten MuD Tierschutz sollten dazu beitragen, einen verbesserten und schnellen Transfer von Forschungsergebnissen in die Praxis zu bewirken. Die Projektgruppe einigte sich auf fünf Schwerpunktthemen.

Aus Sicht der Projektgruppe sollte der Begriff Tierschutz weit ausgelegt werden, so dass die Gesundheit der Tiere sowie die tiergerechte Haltung gleichermaßen berücksichtigt werden. Dazu gehörten z. B. reduzierter Einsatz von Antibiotika oder bessere Hygiene und Stalltechnik. Begleitend sollten die Umweltwirkungen der jeweiligen Verfahren bewertet und Zielkonflikte möglichst minimiert werden. Auch eine Analyse der ökonomischen Tragfähigkeit sei erforderlich.

Am 22. Mai 2012 stimmte die Bundesministerin diesem Vorschlag der Projektgruppe zur Ausrichtung der MuD Tierschutz zu.

Während eines Fachgesprächs in Ihrem Haus am 13. Juni 2012 erläuterte das Haushaltsreferat, MuD-Vorhaben seien keine Forschungsvorhaben. Ziel sei die Umsetzung von Forschungsergebnissen oder anderen Erkenntnissen in der Praxis. Als Ergebnis der Besprechung einigten sich die Teilnehmenden darauf, die Förderschwerpunkte der MuD Tierschutz über ein „Beratungstool“, „Demonstrationsbetriebe“ und über eine „Förderrichtlinie für mehrere Themen zur Durchführung von Vorhaben“ umzusetzen. Am 16. Juli 2012 stimmte die Bundesministerin dem zu.

Der Abschlussbericht der Projektgruppe „Nachhaltige Tierhaltung“ vom 14. Januar 2013 thematisierte verschiedene Zielkonflikte bei der Tierhaltung.¹⁰ Der Abschlussbericht sah deshalb vor, ein Gutachten Ihres Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik (WBA) zur Tierhaltung abzuwarten, auszuwerten und darauf aufbauend vom Johann Heinrich von Thünen-Institut eine Folgenabschätzung und eine Wirtschaftlichkeitsanalyse erstellen zu lassen.

¹⁰ Zielkonflikte bestünden zwischen Tierschutz, Tiergesundheit, menschlicher Gesundheit, Umwelt und ökonomischen Gesichtspunkten.

Am 14. Juni 2013 veröffentlichten Sie die Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen zum Informationstransfer neuer Erkenntnisse aus Forschungs- und Entwicklungsvorhaben (FuE-Vorhaben) in die landwirtschaftliche Praxis im Kontext der MuD-Vorhaben Tierschutz. Am 10. Dezember 2014 veröffentlichten Sie die Richtlinie über die Förderung von Modellvorhaben „Demonstrationsbetriebe im Bereich Tierschutz“.

Das Gutachten des WBA zur Tierhaltung aus dem Jahr 2015¹¹ bescheinigte der Nutztierhaltung in Deutschland erhebliche Defizite in den Bereichen Tier- und Umweltschutz. Daraus folge eine verringerte gesellschaftliche Akzeptanz der Nutztierhaltung. Zwischen den relevanten gesellschaftlichen Zielen für die Nutztierhaltung wie Umwelt-, Tier- und Verbraucherschutz sowie der Wettbewerbsfähigkeit bestünden sowohl Synergien als auch Konflikte. Die Konflikte erschwerten eine zielgerichtete Politik. Allerdings seien diese Zielkonflikte in vielen Bereichen geringer als oft unterstellt. Das Gutachten führte aus, eine systematische, bundes- oder EU-weite Beurteilung des Tierwohls in Betrieben mit Nutztierhaltung auf Basis wissenschaftlich validierter, ergebnisbasierter, also tierbezogener Indikatoren finde nicht statt. Informationen über die Haltungs- und Managementbedingungen würden fehlen.¹²

Die Gutachter schlugen zur Erreichung der Tierschutzziele fünf Sofortmaßnahmen und fünf mittel- bis langfristige Aktionen auf Ebene des Bundes, der Länder und der Europäischen Union sowie der Wirtschaft vor. Die Sofortmaßnahmen sollten idealerweise im Rahmen eines Bundesprogramms Tierwohl koordiniert und umgesetzt werden. Eine der Sofortmaßnahmen auf Bundesebene ist ein Forschungs- und Innovationsprogramm Tierwohl, das auch MuD Tierschutz umfasst.¹³

Der Abschlussbericht der Projektgruppe „Nachhaltige Tierhaltung“ und das Gutachten des WBA zur Tierhaltung aus dem Jahr 2015 stellten für Sie „keine unmittelbar wirksamen Handlungsanweisungen“ dar.

Neben dem Abschlussbericht der Projektgruppe und dem Gutachten des WBA konnten Sie uns keine weiteren Unterlagen zur Bedarfsanalyse vorlegen. Unterlagen über die Bewertung der Ausführungen der Projektgruppe oder des WBA liegen uns ebenfalls nicht vor. Auch haben Sie nach unseren Informationen zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung der MuD Tierschutz eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt, die alle relevanten Aspekte gemäß der BHO berücksichtigt hätte.

Verlängerungen der MuD Tierschutz im Jahr 2014

Im August 2014 thematisierte die BLE erstmals, die MuD Tierschutz über das Jahr 2016 hinaus fortzuführen. Die verspätete Notifizierung der ersten Förderrichtlinie bei der

¹¹ BMLEH, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik beim BMLEH, Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung, März 2015.

¹² A.a.O., Nummer 5.1.7, Ausmaß der aufgeführten Tierschutzprobleme (Kapitel 5.1.4).

¹³ A.a.O., Nummer 8.1.2.1.5.

EU-Kommission habe die bisherige Planung zur Bereitstellung der Finanzmittel sowie die Gesamtlaufzeit der MuD Tierschutz erheblich beeinträchtigt. Eine Bekanntmachung zur Suche von Betrieben sei erst Anfang November 2014 möglich. Erste Bewilligungen seien erst im Jahr 2015 zu erwarten. Im Oktober 2014 entschied Ihr Haushaltsreferat, die MuD Tierschutz bis zum Jahr 2018 fortzuführen.

Verlängerungen der MuD Tierschutz im Jahr 2016

Im August 2016 bat Ihr Referat 321 „Tierschutz“ den Bundesminister um Zustimmung zur Verlängerung und Mittelaufstockung der MuD Tierschutz. Die Vorhaben hätten nicht wie ursprünglich geplant durchgeführt werden können. Gründe hierfür seien verschiedene unvorhersehbare Verzögerungen, z. B. verlängerte beihilferechtliche Prüfungen der EU-Kommission, Personalwechsel in der BLE und im Kompetenzzentrum, schleppender Start und Abruf der Mittel in den Demonstrationsbetrieben. Um weitere Themenstellungen abdecken und in Planung befindliche Vorhaben durchführen zu können, bedürfe es einer Verlängerung der MuD Tierschutz über das Jahr 2018 hinaus. Die MuD Tierschutz seien mit seinen bisherigen Ausrichtungen und Förderinitiativen (Beratungsinitiative, Demonstrationsbetriebe und Aquakultur) sehr gut bei den Projektteilnehmern (v. a. Beratungsorganisationen und Landwirte) angekommen und hätten darüber hinaus für ein positives öffentliches Echo gesorgt. Die MuD Tierschutz würden aus fachlicher Sicht insgesamt positiv bewertet. Mit den MuD Tierschutz würden die Praxiseinführung von Ergebnissen aus der Forschung und Entwicklung unterstützt. Dies sei insbesondere für die Maßnahmen im Tierschutzbereich von hoher Bedeutung, die in der Regel nicht mit einem für den Landwirt offensichtlichen (z. B. wirtschaftlichen) Vorteil verbunden seien oder Risiken bürden (z. B. höhere Tierverluste). Die Maßnahmen könnten daher ohne Unterstützung kaum oder gar nicht in der Praxis ausprobiert bzw. eingeführt werden. Es sei davon auszugehen, dass auch künftig Unterstützung erforderlich sei, um neue Forschungsergebnisse zügig in die Praxis zu transferieren. Eine Verlängerung der MuD Tierschutz sei notwendig, um die in Vorbereitung befindlichen Vorhaben zu bearbeiten und abzuschließen sowie um evtl. weitere Themen aufzunehmen. In den Finanzplanjahren 2019 und 2020 sollten jeweils ca. 5 Mio. Euro eingeplant werden, weil dem Tierschutz auch in Zukunft eine große Bedeutung beigemessen werden dürfte.

Am 9. August 2016 stimmte der Bundesminister der Verlängerung und Mittelaufstockung für die MuD Tierschutz zu.

Verlängerung der MuD Tierschutz im Jahr 2023

Mit E-Mail vom 26. Juni 2023 teilte die Abteilung 1 den zuständigen Abteilungen in Ihrem Haus mit, dass das BUNTH stufenweise auslaufen werde. In einer Leitungsvorlage an die zuständige Staatssekretärin vom 29. Juni 2023 plädierten die Referate 321 und

726 dafür, statt einer Einstellung des Programms eine sachgerechte Kürzung zu erwägen. Aus Sicht des Referats 726 würde ein Auslaufen der Förderung neben umfassenden inhaltlichen Problemen auch kommunikativ erheblichen Schaden verursachen, da vor allem bei den MuD Tierschutz gezielt mit Multiplikatoren gearbeitet würde. Darüber hinaus würden bei einer Beendigung der Förderung auch die über Jahre aufgebauten Strukturen wegbrechen, die kurzfristig nicht aufgebaut werden könnten.

Am 23. August 2023 entschied die Staatssekretärin, das BUNTH in einem Umfang von 10 Mio. Euro fortzuführen. Dabei sollten auf die MuD Tierschutz rund 2 Mio. Euro entfallen. Die wertvollen und erprobten Strukturen würden auf diese Weise erhalten bleiben. Aus Sicht Ihrer Abteilung 1 sei das BUNTH mit den MuD Tierschutz unverändert das „Allround-Werkzeug“ für die Tierhaltung. Die Fachwelt könne mit den ihr bekannten, bewährten Verfahren weiterarbeiten. Eine negative Signalwirkung in die Fachwelt und in Gesellschaft und Politik würde vermieden.

Auch für die jeweiligen Fortführungen der MuD Tierschutz konnten Sie uns keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unter Einbeziehung einer Erfolgskontrolle bisher durchgeführter Maßnahmen vorlegen, die alle relevanten Aspekte gemäß der BHO berücksichtigt hätte.

Vorschläge für eine Erfolgskontrolle der MuD Tierschutz

Am 27. November 2014 übersandte die BLE Ihrem Referat 321 „Tierschutz“ den Entwurf eines Evaluierungskonzepts für die MuD Tierschutz. Die BLE plante für die Projektphasen „Beratungstool“, „Aquakultur“ und „Demonstrationsbetriebe“ des BUNTH im Evaluierungsbericht jeweils entsprechende Zwischenevaluierungen. Eine Stellungnahme von Ihnen zum Entwurf des Evaluierungskonzeptes blieb nach Auskunft der BLE aus.

Im März 2022 schlug die BLE Ihnen erneut eine Evaluierung vor. Aus Sicht der BLE böte eine übergeordnete Reflektion von Vorhaben und Erkenntnissen die Möglichkeit, zu schauen, welche Wirkung die Förderung vor dem Hintergrund des übergeordneten Ziels – die Verbesserung des Tierschutzes in der Nutztierhaltung – bislang hatte und wie künftige Förderungen noch gezielter ausgerichtet werden könnten. Bei der Evaluierung der bereits abgeschlossenen Projekte der MuD Tierschutz könnte betrachtet werden, in welchem Umfang die Projektergebnisse tatsächlich in der Praxis angekommen sind und welchen Nutzen diese hatten. Folgende übergeordnete Leitfragen könnten Inhalt einer Evaluierung sein:

- Haben die MuD Tierschutz zu einer Verbesserung des Tierschutzes in der Landwirtschaft beigetragen?
- Erfolgte ein wirtschaftlicher Mittelfluss im Verhältnis zum Ergebnis („Kosten-Nutzen-Verhältnis“)?
- Welche Empfehlungen ergeben sich für künftige Förderungen?

Auch zu diesem Vorschlag einer Auftragsvergabe für eine externe Evaluierung der MuD Tierschutz aus dem Jahr 2022 blieb Ihre Stellungnahme nach Auskunft der BLE aus. Sie konnten uns auch im Übrigen keine Unterlagen zu einer Erfolgskontrolle oder externen Evaluierung vorlegen.

2.1.3 Vorläufige Würdigung und Empfehlung

Sie hatten bereits bei der Einführung der MuD Tierschutz die haushaltsrechtlichen Vorgaben der §§ 6 und 7 BHO nicht beachtet.

Nach der grundsätzlichen Entscheidung Anfang 2012, Haushaltsmittel bereitzustellen, hatten Sie zwar einen Prozess mit den für eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung notwendigen Aspekten (Analyse Ausgangslage, Bedarfserhebung, Lösungsmöglichkeiten, Ziele und Zielkonflikte etc.) eingeleitet. Sie haben jedoch mit der Förderung begonnen, bevor dieser Prozess abgeschlossen war. Entgegen der Empfehlung Ihrer Projektgruppe „Nachhaltige Tierhaltung“ vom 13. Januar 2013, zunächst ein Gutachten des WBA sowie eine Folgenabschätzung und eine Wirtschaftlichkeitsanalyse erstellen zu lassen, veröffentlichten Sie erste Förderrichtlinien zu MuD Tierschutz.

Damit haben Sie es versäumt, sich vor Beginn der Förderung auf Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ein umfassendes Bild über den genauen Förderbedarf und die entsprechenden wirtschaftlichen Handlungsmöglichkeiten zu machen. Die in den Ergebnissen der Projektgruppe und des WBA aufgezeigten Zielkonflikte haben Sie nicht bewertet und aufgelöst oder hinreichend klar priorisiert.

Auch Ihren Entscheidungen in den Jahren 2014, 2016 und 2023, MuD Tierschutz fortzuführen, lagen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen oder Ergebnisse von (begleitenden) Erfolgskontrollen zugrunde.

Somit haben Sie über einen Zeitraum von zehn Jahren von der ersten Entscheidung zu MuD Tierschutz bis zu deren Verlängerung im Jahr 2023 Haushaltsmittel in Höhe von 34,3 Mio. Euro bewilligt, ohne die Notwendigkeit der Förderung sachgerecht zu begründen und die notwendigen Grundlagen für eine bedarfsgerechte und zielgerichtete Förderung einzuholen.

Dies ist umso unverständlicher, als Ihnen die BLE mehrfach Vorschläge für Erfolgskontrollen unterbreitet hatte.

Falls Sie erwägen, die MuD Tierschutz fortzuführen, haben Sie eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu erstellen, die den Vorgaben der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur BHO (VV) Nummer 2 zu § 7 BHO entspricht. Auf die dabei geforderte Definition von Zielen nach gängigen Prinzipien (z. B. SMART) sowie die Bestimmung von Kriterien und Verfahren für die Erfolgskontrolle haben wir besonders hingewiesen.

2.1.4 Stellungnahme

Sie und die BLE haben das MuD-Tierschutzvorhaben insgesamt und im Einzelnen insbesondere bezüglich der Projekte zu den verschiedenen nicht-kurativen Eingriffen als sehr erfolgreich eingeschätzt. Dabei haben Sie unter anderem auf die aus Ihrer Sicht erfolgreichen Projekte zur Reduzierung von Schwanzbeißen und zum Kupierverzicht und unsere angeblichen Zweifel an deren Erfolg verwiesen (s. Tz. 2.4.1). Durch die Netzwerke sei es gelungen, den Tierschutzstandard in den Betrieben unterschiedlich stark anzuheben und den Blickwinkel der Tierhalter hinsichtlich des Tierwohls zu schärfen. Durch die direkte Förderung der Landwirte sei es möglich gewesen, schnell verschiedenste Maßnahmen in der Praxis auszuprobieren, weiterzuentwickeln und zu etablieren. Besonders die offene Kommunikation und der Austausch in den „Netzwerken Demonstrationsbetriebe Tierschutz“ sei ein Erfolg. Es habe sich herausgestellt, dass der Transfer wissenschaftlicher Erkenntnisse in die landwirtschaftliche Praxis eine wichtige tragende Rolle spiele und weiter ausgebaut werden müsse. Deshalb sei anschließend der Schwerpunkt auf den Bereich Wissenstransfer gelegt worden. Das Ziel der MuD sei es, Erkenntnisse zu verbreiten, damit landwirtschaftliche Betriebe Maßnahmen ergreifen können, die zur Verbesserung des Tierschutzes und des Tierwohls führen sollen. MuD könnten aufgrund ihres Umfanges lediglich Impulse geben.

Sie haben ausgeführt, dass Sie mit Unterstützung der BLE bei den MuD Tierschutz bei jeder Richtlinie bzw. Bekanntmachung vor der Bewilligung einen „BRH-BHO-Fragenkatalog“ erstellt hätten. So sei seit den Anfängen des MuD-Tierschutzvorhabens der sog. § 7 BHO-Fragenkatalog in seiner damaligen Fassung als Grundlage für die Berechnung der Wirtschaftlichkeit der Maßnahme herangezogen worden. Das Fachreferat für Tierschutz hätte selbst keine haushälterische Expertise. Es habe keinen Grund zur Annahme gehabt, dass die entsprechenden Anforderungen der BHO ggf. nicht hätten erfüllt sein können. Im Bereich des Tierschutzes sei es teilweise sehr schwierig bis nahezu unmöglich, konkrete und eindeutige Erfolgsparameter bzw. Indikatoren im Sinne der von uns als angemessen angesehenen Wirtschaftlichkeitsprüfung zu benennen, anhand derer ein Erfolg oder Nichterfolg eines Projektes abgeleitet werden könne. Statistische Daten existierten beispielsweise in der Regel nicht.

Unsere Anmerkungen und Empfehlungen bezüglich des besten Zeitpunkts für eine angemessenen Wirtschaftlichkeitsprüfung nebst inhaltlichen Komponenten wollen Sie künftig entsprechend berücksichtigen.

2.1.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Ihr Verweis auf unsere angeblichen Zweifel am Erfolg der Projekte zur Reduzierung von Schwanzbeißen und zum Kupierverzicht gibt unsere Darstellung nicht korrekt wieder. Die von uns in Nummer 2.4.1 aufgeführten Beispiele zeigen die Vorgehensweise der BLE bei der Verwendungsnachweisprüfung und der Bewertung etwaiger Projekterfolge

auf. Dagegen bezieht sich unsere Kritik hier darauf, dass Sie die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit des übergeordneten Programms BUNTH und des Moduls MuD Tierschutz insgesamt nicht sachgerecht untersucht und festgestellt haben. Auch Ihr Hinweis auf das Ausfüllen des BRH-BHO-Fragenkatalogs geht insoweit an der Sache vorbei, da dies „vor der Bewilligung“ einzelner Projekte stattfindet und sich damit auf die Ebene der einzelnen Vorhaben bezieht. Zu Erfolgskontrolle von einzelnen Projekten verweisen wir auf die darauf gerichteten Ausführungen in Nummer 2.3. Die Projekte mögen jeweils ihre spezifischen Ziele erreicht haben. Inwieweit das übergeordnete Programm – auch unter Einbeziehen der Ergebnisse der einzelnen Projekte – in einer Gesamtschau die Zielsetzung des BUNTH in ausreichendem Maße erfüllt hat, ist Gegenstand der gemäß VV Nummer 2.1 zu § 7 BHO geforderten begleitenden und abschließenden Erfolgskontrolle auf Programmebene. Der Vorschlag der BLE vom März 2022 für eine Evaluierung und die dort aufgeworfenen Leitfragen zeigen dies idealtypisch auf und ist zweckmäßig. Aus welchen Gründen Sie dem Ansatz bisher nicht gefolgt sind, erschließt sich nicht. Ihre Ausführungen zu den positiven Effekten der MuD Tierschutz decken sich teilweise mit den im Sachverhalt bereits aufgeführten Erkenntnissen. Ihre Stellungnahme benennt – wie schon unsere Ausführungen im Sachverhalt – erneut eher punktuelle Erfahrungen und Rückmeldungen. Eine strukturierte übergreifende Auswertung der Ergebnisse, ihre Wirkungen für die spätere Anwendung in der Praxis und ein Vergleich mit dem dazu entstandenen Aufwand ist aber weiterhin nicht zu erkennen.

Dass sich in Ihrem Fachreferat für Tierschutz keine haushälterische Expertise befinde und das Referat keinen Grund zur Annahme gehabt habe, dass die Anforderungen der BHO ggf. nicht hätten erfüllt sein können, kann Ihre Versäumnisse an dieser Stelle nicht rechtfertigen. Sie müssen die haushaltsrechtlichen Vorgaben erfüllen und dies in Ihren Verfahren und Abläufen sicherstellen. Um die Qualitätssicherung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu gewährleisten, wäre naheliegend, Ihren Beauftragten für den Haushalt und das für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen übergreifend zuständige Referat 124 einzubinden. Auf Parameter zur Erfolgskontrolle übergeordneter Programme kann nicht verzichtet werden. Dies würde eine Erfolgskontrolle unmöglich machen. Hierzu bieten z. B. Evaluationen u. a. mit Marktbefragungen und Vergleichen der Vorher-/Nachhersituation der Tiergesundheit erprobte Möglichkeiten, um Fortschritte zu erkennen und zumindest tendenziell die Kausalität der Förderung im Sinne der Wirksamkeitskontrolle aufzuzeigen.

Wir nehmen Ihre Zusage zur Kenntnis, dass Sie unsere Anmerkungen und Empfehlungen aufgreifen wollen. Wir erwarten weiterhin, dass Sie dabei die Grundlagen für die Erfolgskontrolle schaffen.

2.2 Durchführung der MuD Tierschutz

2.2.1 Grundlagen

Laut der Förderrichtlinie vom 19. Mai 2017 ist deren Zweck, über Wissenstransferprojekte geeigneter Wissensmittler Maßnahmen mit Innovations- und Modellcharakter durchzuführen.¹⁴ Anpassungen in Haltungssystemen und ein den betrieblichen Erfordernissen angepasstes, optimiertes Management sollen auf einer zahlenmäßig begrenzten Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe (Demonstrationsbetriebe) eingeführt und anderen Landwirten und gegenüber der Öffentlichkeit demonstriert werden. Der Wissenstransfer soll dazu dienen, neue tierschutzrelevante Erkenntnisse und innovative Verfahren zur Verbesserung der Management- und Haltungssysteme modellhaft in die Praxis einzuführen und zu demonstrieren.¹⁵

Um einen zielgerichteten Mitteleinsatz zu gewährleisten, wollten Sie durch öffentliche Bekanntmachungen Themenschwerpunkte benennen und zur Einreichung von Projektskizzen auffordern. Die direkte Einreichung von Projektskizzen und Anträgen war nicht vorgesehen.

2.2.2 Sachverhalt

Förderverfahren

Das Antragsverfahren für Maßnahmen des Wissenstransfers einschließlich Demonstrationsvorhaben war zweistufig angelegt. In einem ersten Schritt gaben Sie spezifische Themenbereiche mit Vorgaben im Bundesanzeiger bekannt, u. a. zum Verfahren und den Bedingungen. Zu diesen Bekanntmachungen konnten Skizzen bei der BLE eingereicht werden. Die Vorhaben sollten im wettbewerblichen Verfahren nach inhaltlicher Qualität der Anträge unter Berücksichtigung der Verfügbarkeit der Haushaltsmittel ausgewählt werden. Die BLE informierte die Skizzeneinreicher über das Ergebnis der Skizzenbewertung. Bei positiver Bewertung forderte die BLE die Skizzeneinreicher auf, einen Förderantrag einzureichen. Nach positiver Antragsbewertung erließ die BLE einen Zuwendungsbescheid. Sie und die BLE behielten sich vor, bei der Bewertung von Projektskizzen und Förderanträgen behördenexterne Experten hinzuzuziehen und bei der Auswahl der teilnehmenden landwirtschaftlichen Betriebe mitzubestimmen.¹⁶

¹⁴ BMLEH, Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen zum Transfer neuer Erkenntnisse aus Forschungs- und Entwicklungsvorhaben in die landwirtschaftliche Praxis im Kontext der Modell- und Demonstrationsvorhaben Tierschutz für kleine und mittlere Unternehmen, vom 19. Mai 2017, BAnz AT 20.10.2017 B1, Nummer 1.1.

¹⁵ A.a.O., Nummer 2.

¹⁶ BMLEH, Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen zum Transfer neuer Erkenntnisse aus Forschungs- und Entwicklungsvorhaben in die landwirtschaftliche Praxis im Kontext der Modell- und Demonstrationsvorhaben Tierschutz für kleine und mittlere Unternehmen, vom 19. Mai 2017, veröffentlicht am Freitag, 20. Oktober 2017, BAnz AT 20.10.2017 B1.

Die Bearbeitungsdauer zwischen Ende der Einreichungsfrist der Projektskizzen und den Zuwendungsbescheiden betrug bei 52 in die Erhebung einbezogenen Projekten durchschnittlich mehr als ein Jahr. Dabei betrug die Bearbeitungsdauer bei elf Projekten mehr als zwei Jahre, bei einem Verbundprojekt mehr als drei Jahre. Tabelle 1 zeigt die entsprechende Bearbeitungsdauern. Zu den Gründen für die Bearbeitungsdauer bei Verbundprojekten erläuterten Sie, dass für landwirtschaftliche Betriebe als Teil eines Verbundes die Förderbescheide immer zeitlich versetzt bewilligt würden. Erst nach Start des Projektes suche die wissenschaftliche Betreuung (Wissensmittler) für die entsprechende Thematik geeignete landwirtschaftliche Betriebe (durch öffentliche Bekanntmachung). Erst danach würden die Betriebe die Fördergelder beantragen und ggf. die Bewilligung erhalten.

Tabelle 1

Zeitdauer zwischen Skizzenfrist und Zuwendungsbescheid

	Anzahl der Modellvorhaben	Durchschnittliche Bearbeitungsdauer zwischen Skizzenfrist und Zuwendungsbescheid
		<i>in Tagen</i>
Modellvorhaben mit einer Zeitdauer < 1 Jahr	12	336,50
Modellvorhaben mit einer Zeitdauer > 1 Jahr	28	570,50
Modellvorhaben mit einer Zeitdauer > 2 Jahren	11	814,45
Modellvorhaben mit einer Zeitdauer > 3 Jahren	1	1 148
Gesamt	52	587,51

Quelle: BLE.

Beispiele

1. Die BLE ließ eine Projektskizze vom 28. März 2018, die „zu viele Forschungsaspekte“ enthielt, vom Skizzeneinreicher überarbeiten. Nach dem Eingang des Projektantrags am 6. Dezember 2018 fiel der BLE auf, dass es sich trotz der vorgenommenen Änderungen um ein „Forschungs- oder Produktentwicklungsprojekt“ handelte. Es waren „Nacharbeiten“ des Projektantrags und eine „komplette Neukalkulation“ des Finanzierungsplans notwendig. Bei der Überarbeitung des Projektantrages ergaben sich wiederholt Fragen und Klärungsbedarf. Am 30. März 2020 erließ die BLE den Zuwendungsbescheid.

2. Eine Bekanntmachung sah vor, Projektskizzen bis zum 28. August 2020 einzureichen.¹⁷ Am 8. Oktober 2020 beauftragte die BLE drei externe Gutachter mit der Bewertung der Projektskizzen. Danach bewerteten auch mehrere Ihrer Fachreferate die Projektskizzen und kamen teilweise zu unterschiedlichen Ergebnissen über die Förderfähigkeit der Projekte. Der Zuwendungsbescheid für ein Projekt aus dieser Bekanntmachung erging am 9. November 2021.
3. Eine weitere Bekanntmachung sah vor, Projektskizzen bei der BLE bis zum 29. Januar 2021 einzureichen.¹⁸ Die BLE übersandte Ihnen am 26. April 2021 die Skizzenbewertung zu dieser Bekanntmachung. Die Abstimmung zwischen der BLE, Ihrem Fachreferat „Tierschutz“ und weiteren an der Skizzenbewertung beteiligten Referaten Ihres Hauses umfasste eine umfangreiche Abstimmung über E-Mail und dauerte mehrere Monate. Es kam wiederholt zu einem Zeitverzug zwischen der Kontaktaufnahme der BLE mit Ihrem Referat 321 und der Beteiligung Ihres Referates 326. Projektskizzen und Projektanträge mussten teilweise mehrmals überarbeitet werden. Die BLE erließ einen der Zuwendungsbescheide am 28. Juni 2023.

Bekanntmachungen

Im Zuge der Veröffentlichung einer Bekanntmachung zum Thema "Aus- und Fortbildung" im Mai 2020 teilte das Referat 321 „Tierschutz“ seine Einschätzung einigen weiteren Referaten Ihres Hauses mit. Da es die Intention der Bekanntmachung sei, explizit den Tierschutz in der Fort- und Weiterbildung einen höheren Stellenwert zu geben, sollte die Bekanntmachung nicht mit den Themen Umwelt, Immission etc. überfrachtet werden. Aus diesem Grund würden diese zweifelsohne wichtigen Themen in dieser Bekanntmachung nicht berücksichtigt.

Bei der Abstimmung über ein Projekt aus der Bekanntmachung „Verminderung von Emissionen und Immissionen für eine zukunftsfähige Nutztierhaltung“¹⁹ vom Juli 2022, das aus den Mitteln für die MuD Tierschutz finanziert werden sollte, teilte Ihr Referat 321 „Tierschutz“ Ihrem Referat 717 mit, dass es sich aus seiner Sicht hier nicht um ein Tierschutzprojekt handele. Bei dem Projekt gehe es um die Verbesserung der Umweltwirkung der Legehennenhaltung durch den Einsatz von nährstoffreduzierten Futtermitteln. Auch wenn das Projekt im Rahmen des MuD Tierschutz gefördert werden solle und der Aspekt Tierwohl in der Skizze des Projektträgers genannt werde, könne der Bezug zum Tierschutz und dessen Nutzen nicht vollständig nachvollzogen werden. Referat 321 regte deshalb an, hier weniger auf den Tierschutz abzustellen.

¹⁷ BLE, Bekanntmachung Nummer 04/20/32 Modell- und Demonstrationsvorhaben Tierschutz zum Thema „Tierschutz in der Nutztierhaltung – Konzepte und Materialien für Aus- und Fortbildung sowie Studium“ vom 5. Mai 2020.

¹⁸ BLE, Bekanntmachung Nummer 09/20/32 Modell- und Demonstrationsvorhaben Tierschutz im Bereich Wissen-Dialog-Praxis zum Thema „Antibiotikaminimierung in der Geflügelhaltung“ vom 7. Oktober 2020, veröffentlicht am Montag, 2. November 2020 BAnz AT 02.11.2020 B3.

¹⁹ BLE, Bekanntmachung Nummer 15/21/32 Modell- und Demonstrationsvorhaben Tierschutz im Bereich Wissenstransfer zu dem Thema "Verminderungen von Emissionen und Immissionen für eine zukunftsfähige Nutztierhaltung" vom 6. April 2021.

2.2.3 Vorläufige Würdigung und Empfehlung

Sie haben vor den Förderbekanntmachungen die grundsätzliche Zielausrichtung der MuD Tierschutz nur unzureichend durchdacht. Der „weit ausgelegte“ Tierschutzbegriff und die nicht aufgelösten Zielkonflikte bei der grundsätzlichen Ausrichtung der MuD Tierschutz (s. Nummer 2.1) führten in der Folge auch zu Problemen bei der Abstimmung der Bekanntmachungen.

Bei der Prüfung der Projektanträge hat die BLE das vorgegebene Bewilligungsverfahren zwar eingehalten. Unsere Auswertung zeigt jedoch, dass das Verfahren insgesamt durchschnittlich mehr als ein Jahr dauerte. Auffällig ist, dass im gesamten Prozess immer wieder Bearbeitungs- und Wartezeiten anfallen, die eine deutliche Erhöhung der Durchlaufzeit bewirken. Ferner beanspruchen die Abstimmung in Ihrem Haus, die Überarbeitung der Projektskizzen sowie die Nachfragen beim Antragsteller wegen unplausibler Angaben in den Projektanträgen und die damit verbundene Bearbeitungsdauer erhebliche Ressourcen. Wir sehen die Gründe hierfür – zumindest auch – in den nicht aufgelösten Zielkonflikten aus der Konzeption der MuD Tierschutz.

Wir haben empfohlen, vor der Veröffentlichung von Bekanntmachungen deren Ziele eindeutig und widerspruchsfrei zu bestimmen, um bereits eine zielgenauere Antragstellung zu ermöglichen. Sie sollten die Ablauforganisation für den Bewilligungsprozess unter Berücksichtigung unserer Erkenntnisse optimieren und damit die Verfahrensdauer deutlich zurückführen.

2.2.4 Stellungnahme

Sie haben ausgeführt, dass neben den bereits angemerkten Gründen für erforderliche Bearbeitungszeiträume in manchen Fällen auch die begrenzte Verfügbarkeit von Verpflichtungsermächtigungen zu späteren Bewilligungen geführt habe. Das nachgeschaltete Bewilligungsverfahren direkt geförderter Landwirte in der Phase „Wissen-Dialog-Praxis“ sei sachgerecht und zweckdienlich. Es sei Teil des bereits laufenden Projektes und sollte aus der Betrachtung der Bearbeitungszeiträume herausgenommen werden. Aufgrund der Überführung der MuD Tierschutz in das BUNTH und der jetzigen veränderten Rahmenbedingungen für das BUNTH sei ohnehin vorgesehen, die Ausrichtung der MuD im Bereich Tier neu zu konzipieren. Unsere Anregungen würden dabei berücksichtigt werden.

2.2.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Die Zweckdienlichkeit des zweistufigen Antragsverfahrens und die Notwendigkeit bedarfsgerecht veranschlagter Verpflichtungsermächtigungen entbinden Sie nicht davon, Ziele von Förderprogrammen klar zu definieren und Zielkonflikte aufzulösen. Ihre

Stellungnahme entkräftet unsere Feststellung nicht, dass unter anderem eine unklare Zielausrichtung der Förderung die Bewilligungsdauer unnötig verzögerte.

Wir nehmen Ihre Zusage zur Kenntnis und erwarten, dass Sie unsere Empfehlungen bei der angekündigten Neukonzeption der MuD im Bereich Tier berücksichtigen.

2.3 Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der jeweiligen Projekte

2.3.1 Grundlagen

Nach § 6 BHO sind bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans nur die Ausgaben und die Verpflichtungsermächtigungen zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes notwendig sind. Modellvorhaben sind nur dann notwendig, wenn ein Erkenntnisbedarf besteht und das geplante Vorhaben die Befriedigung dieses Bedarfs erwarten lässt. Hierzu haben Sie bereits im Dezember 1991 Kriterien für Modellvorhaben benannt und im April 2011 überarbeitet. Danach ist unter anderem bereits bei der Vorbereitung der Erkenntnisbedarf eingehend zu beschreiben. Die Erkenntnisse von ähnlichen modellhaften Erprobungen sind vorab auszuwerten. Zudem ist darzustellen, weshalb zusätzlicher Bedarf besteht. Des Weiteren sind die Handlungsalternativen zu betrachten. Wird ein Bedarf an einem Modellvorhaben festgestellt, sind die Ziele festzulegen und hinreichend zu konkretisieren. Schließlich sind die Kosten des Modellvorhabens vorab aufzuschlüsseln und darzulegen, dass diese in einem sinnvollen und wirtschaftlichen Verhältnis zum erwarteten Ergebnis stehen.

2.3.2 Sachverhalt

Nach der Auswahl der förderwürdigen Projektskizzen beantworteten Sie für alle vorgesehenen Modellvorhaben den Fragenkatalog „Prüfung der Kriterien von Modell- und Demonstrationsvorhaben einschließlich § 7 BHO“. Hierfür betrachteten Sie die Modellvorhaben aus den jeweiligen Bekanntmachungen gemeinsam.

Begründung des Handlungsbedarfs

In dem Fragenkatalog für Modellvorhaben analysierten Sie in einem ersten Schritt die Ausgangslage. Darauf aufbauend begründeten Sie den Handlungsbedarf bei jedem Vorhaben mit dem Bundesinteresse und stellten jeweils Folgendes dazu fest: „Das Bundesinteresse stützt sich auf das im Grundgesetz verankerte Staatsziel Tierschutz. Darüber hinaus ist es Aufgabe des BMEL, die europäische und nationale Tierschutzrechtsetzung weiter zu entwickeln. Die anhaltende Diskussion um erforderliche

Verbesserungen im Tierschutz in der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung macht es unerlässlich, möglichen Handlungsbedarf in Bezug auf die Tierschutzrechtsetzung abzuleiten.“

Einbeziehung realistischer Alternativen

Sie beantworteten die Frage, ob eine eigene, eine institutionell geförderte oder eine sonstige Einrichtung das Anliegen als eigene Aufgabe übernehmen kann oder die benötigten Informationen (Entscheidungshilfen) im Rahmen ohnehin vorgesehener Forschungsförderung gewonnen werden könnten, bei allen Vorhaben wie folgt: „Dies ist nicht der Fall. Es handelt sich nicht um ein Forschungsvorhaben, sondern um ein Vorhaben zum Transfer von Forschungsergebnissen in die Praxis landwirtschaftlicher Betriebe. Der Wissenstransfer von Forschungseinrichtungen beschränkt sich in der Regel auf Veröffentlichungen, dies ist für den Transfer in die Praxis als wenig erfolgreich einzustufen. Der erforderliche aktive Transfer in die Praxis ist durch diese Institutionen alleine und in dieser Form aus Kapazitätsgründen sowie finanzieller Hinsicht nicht leistbar. Daher sind hierfür Institutionen, welche als ‚Wissensmittler‘ fungieren, in Zusammenarbeit mit Praxisbetrieben notwendig.“

Die Frage, inwieweit gerade ein Modellvorhaben sinnvoll ist, beantworteten Sie bei allen Vorhaben mit folgenden Ausführungen: „Das geplante Modellvorhaben soll die Lücke zwischen Wissenschaft (Forschung und Entwicklung) und der landwirtschaftlichen Praxis schließen. Im Mittelpunkt steht dabei der Wissenstransfer neuer, bisher in der Praxis nicht angewandeter Verfahren, Produkte oder Techniken. Die modellhafte Erprobung in der Praxis soll dazu beitragen, einen besseren und schnelleren Transfer von neuen wissenschaftlichen Forschungsergebnissen in die landwirtschaftliche Praxis zu erzielen. Mit Hilfe eines Modellvorhabens können die Landwirte bei der Umsetzung der Erkenntnisse auf ihrem Betrieb unterstützt werden. Sie erhalten während der Erprobungsphase eine fundierte fachliche Beratung und es stehen Ansprechpartner bei Fragen und Problemen zur Verfügung.“

Darstellung der Ziele

Sie beantworteten bei der Darstellung der Ziele die Frage, inwiefern sich bereits vorliegende (wissenschaftliche) Erkenntnisse für die Erprobung eignen, bei allen Vorhaben wie folgt:

„Derzeit liegen bereits wissenschaftliche Erkenntnisse [...] vor. Die vorliegenden Erkenntnisse scheinen für eine wissenschaftliche Erprobung in der Praxis und Optimierung sehr gut geeignet zu sein.“

Sie betrachteten alle Landwirte, die eine im Modellvorhaben angesprochene Nutztierart hielten, als Zielgruppe und somit als potenzielle Anwender der zu erprobenden

Erkenntnisse. Zur Anzahl der entsprechenden Landwirte bezogen Sie sich dabei auch auf Daten des Statistischen Bundesamtes.

Zur Frage der Übertragbarkeit der Erkenntnisse führten Sie bei jedem Vorhaben wie folgt aus: „Aus Sicht des BMLEH sind die Erkenntnisse grundsätzlich für alle Betriebe, welche die im Modellvorhaben angesprochene Nutztierart zu Erwerbszwecken halten, verwendbar.“

Bewertung von Kosten und Nutzen

Sie beantworteten die Frage, ob eine wissenschaftliche Begleitung beabsichtigt und aus welchem Grund sie notwendig ist, bei jedem Vorhaben wie folgt:

„Eine wissenschaftliche Betreuung ist [...] gegeben. Diese ist notwendig, um die Praxisbetriebe bei der Umsetzung von Maßnahmen sachgerecht und fachlich zielführend zu unterstützen. Es müssen neue Erkenntnisse aus der Wissenschaft interpretiert, aufgearbeitet und in praktische Lösungen für die Praxisbetriebe umgewandelt werden. Ebenso müssen die gewonnenen Ergebnisse und Erkenntnisse für den Wissenstransfer für das interessierte Fachpublikum sowie ggfls. Entscheidungsträger aufgearbeitet werden. [...]“

Sie beantworteten die Frage, ob die Ausgaben in einem sinnvollen Verhältnis zum erwarteten Ergebnis stehen, bei jedem Vorhaben wie folgt: „Ja. Diese Vorhaben leisten einen erheblichen Beitrag zum Staatsziel Tierschutz. Es wird damit eine Verbesserung des Tierschutzes in der Nutztierhaltung und des Wissenstransfers [...] erreicht.“

Festlegung der Kriterien und Verfahren für die Erfolgskontrolle

Sie verwiesen bei allen Vorhaben auf folgende Formulierung des Ziels der Modellvorhaben:

„Ziel ist es, über die ‚Wissensmittler‘ neueste Erkenntnisse und Ergebnisse zu den jeweiligen Themenbereichen auf Praxisbetriebe zu übertragen und praktisch umzusetzen, zu evaluieren und zu optimieren. Umfangreiche und regelmäßige Berichtspflichten sind im Rahmen von Zwischenberichten zu erbringen. Am Ende des Projektes sind die Ergebnisse in einem Abschlussbericht zusammenzufassen und zu interpretieren. Der Zuwendungsempfänger ist für die Projektevaluation und die Qualitätssicherung in seinem Projekt verantwortlich. Spätestens mit dem ersten Zwischenbericht ist ein Projektplan einzureichen, aus dem die konkreten Projekt- und Maßnahmenziele sowie ein Konzept für die projektspezifische Prozessevaluation und Qualitätssicherung hervorgehen. Methodik und Ergebnisse der Evaluation sind eingehend im Abschlussbericht zu dokumentieren. Der Projektträger behält sich vor, spätestens 24 Monate nach Ende des Bewilligungszeitraums vom Projektnehmer eine schriftliche Darstellung über den

nachhaltigen Projekterfolg, den Fortgang des Projekts nach Ende des Bewilligungszeitraumes, eine Aufstellung von Veröffentlichungen und Veranstaltungen mit Projektbezug und einen Bericht über die Verbreitung bzw. Übernahme der Projektergebnisse durch Dritte einzufordern. Außerdem ist neben dem Wissenstransfer über digitale Medien z. B. ein Leitfaden zu erstellen, welcher dem breiten Fachpublikum kostenfrei zur Verfügung gestellt werden kann.“

2.3.3 Vorläufige Würdigung und Empfehlung

Bei der Beurteilung der einzelnen Vorhaben genügt es nicht, für die einzelnen Merkmale pauschal identische Textbausteine zu verwenden. Sie hätten bei Ihrer Prüfung der Kriterien von MuD den jeweiligen Eigenbeitrag jedes Vorhabens zu Ihren Prüffragen konkret herausstellen sollen. Die Förderwürdigkeit einzelner MuD ist individuell und differenziert, nicht pauschal darzulegen.

So reicht es zum Handlungsbedarf nicht aus, generell auf das Staatsziel Tierschutz und Ihre Zuständigkeit bei der Tierschutzgesetzgebung zu verweisen. Vielmehr wäre darzulegen, welche Erkenntnisse aus der Praxis zu verbesserten Rechtsnormen führen könnten.

Weiter sind Handlungsalternativen nicht allein dadurch auszuschließen, indem Sie allgemein auf die Merkmale von Transferprojekten von Wissenschaft in die Praxis verweisen. Vielmehr hätten Sie zu jedem Vorhaben alle grundsätzlich in Frage kommenden Handlungsalternativen kritisch einander gegenüberstellen müssen.

Auch beim Kriterium der Ziele haben Sie sich lediglich auf eine Wiedergabe der für MuD grundsätzlich zu erwartenden Ziele beschränkt, anstatt zu jedem Vorhaben konkrete Ziele mit dazugehörigen Indikatoren festzulegen.

Weiter sind Vorhaben anhand von Ihnen individuell erwarteter qualitativer und/oder quantitativer Kosten und Nutzen zu bewerten. Die bloße Bejahung einer Notwendigkeit und eines Beitrags zum Tierschutz wird den haushaltsrechtlichen Anforderungen einer Kosten-Nutzen-Analyse nicht gerecht.

Auch Ihre pauschale Darstellung zur Erfolgskontrolle beschränkt sich auf eine allgemeine Beschreibung von Berichts-, Auswertungs- und Evaluationspflichten und konzentriert sich im Wesentlichen auf Verfahrensfragen. Darüber hinaus hätten Sie für jedes Vorhaben konkrete Kriterien für eine sachgerechte Erfolgskontrolle festlegen müssen.

Sie sollten künftig bei der Prüfung der Förderwürdigkeit einzelner MuD den für jedes Vorhaben individuellen Eigenbeitrag zu den jeweiligen Prüfkriterien bewerten. Dazu regen wir auch eine Überprüfung Ihres Fragenkatalogs an. Dieser muss geeignet sein,

sowohl die haushaltsrechtlichen als auch die übergeordneten Programm-Anforderungen des MuD Tierschutz sicherzustellen.

2.3.4 Stellungnahme

Sie haben darauf verwiesen, dass „nun“ je Bekanntmachung eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellt werde. Die als förderwürdig eingestuften Projekte sollen künftig vor Bewilligung hinsichtlich ihres individuellen Beitrages zur Zielerreichung überprüft werden. Die BLE werde in Zusammenarbeit mit Ihnen den entsprechenden Fragenkatalog überprüfen und ggf. anpassen.

2.3.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Wir nehmen Ihre Ausführungen und Ihre Zusage zur Kenntnis und erwarten, dass Sie die Verfahren zur Beurteilung der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der einzelnen Projekte im Sinne unserer Empfehlung verbessern.

2.4 Verwendungsnachweisprüfung

2.4.1 Sachverhalt

Die Bewilligungsbehörde hat von dem Zuwendungsempfänger den Nachweis der Verwendung entsprechend den Nebenbestimmungen zu verlangen (VV Nummer 10.1 zu § 44 BHO). Der Zwischen- oder Verwendungsnachweis besteht aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis (Nummer 6.2 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P)). In dem Sachbericht sind die Verwendung der Zuwendung sowie das erzielte Ergebnis im Einzelnen darzustellen und den vorgegebenen Zielen gegenüberzustellen. Im Sachbericht ist auf die wichtigsten Positionen des zahlenmäßigen Nachweises einzugehen. Ferner ist die Notwendigkeit und Angemessenheit der geleisteten Arbeit zu erläutern (Nummer 6.2.1 ANBest-P).

Nach Auswertung der Sachberichte bewertete die BLE die Projekte regelmäßig als erfolgreich.

Beispiele

1. Die BLE bewilligte ein Projekt, das zeigen sollte, ob die einbezogene Tierart mittels eines digitalen Systems besser betreut werden können. Als Zweckungszweck war vorgesehen, das Vorhaben auf einem Lehr- und Versuchsgut und auf fünf bundesweit verteilten Landwirtschaftsbetrieben durchzuführen. Tatsächlich wurde das System lediglich auf zwei Betrieben getestet. Aus Sicht der BLE sei das Projektziel, den Tierschutz zu verbessern, prinzipiell erreicht worden.
2. Die BLE bewilligte für ein Verbundvorhaben für den Wissenstransfer zur Verbesserung des Tierschutzes in der Masthühnerhaltung. Es war vorgesehen, das Vorhaben auf insgesamt 16 bundesweit verteilten Praxisbetrieben durchzuführen. Tatsächlich konnten lediglich fünf Betriebe gewonnen werden. Aus Sicht der BLE ließen sich die Ergebnisse gut auf weitere Betriebe übertragen. Durch die Erstellung von drei Videos und eines Podcasts auf den Internetseiten [YouTube](#) bzw. [Fokus Tierwohl](#) werde der Wissenstransfer auch nach der Projektlaufzeit weiterhin aufrechterhalten. Die Videos hätten eine sehr große Reichweite und seien bereits vielfach von Interessierten angesehen worden. Die Reichweite ließe sich von der angegebenen Anzahl an Aufrufen ableiten:

- Erhöhte Ebenen in der Hühnermast: 407 Aufrufe (Stand: 20. November 2023)
- Umfrage: 53 Aufrufe (Stand: 20. November 2023)
- Beschäftigungsmaterial in der Masthühnerhaltung: 209 Aufrufe (Stand: 20. November 2023).

Der Podcast „Mehr Tierwohl für das Masthuhn“ sei 105-mal aufgerufen worden (Stand: 20. November 2023). Ebenso sollen die erstellten Flyer „Einsatz von Schadgasensoren in der Masthühnerhaltung“ sowie „Einsatz von Enrichment in der Masthühnerhaltung“ weiterhin zur Verfügung stehen. Besonders der Austausch zwischen den Landwirten im Rahmen der digitalen runden Tische böte eine sehr gute Möglichkeit für offene und konstruktive Diskussionen zu diversen Themen. Durch den regelmäßigen Austausch mit den Beteiligten des Projektes „MaVeTi“ wurde der Wissenstransfer intensiviert. Die erhöhten Ebenen, die Picksteine und die installierten Sensoren für Schadgasmessungen würden auch nach Ende der Projektlaufzeit weiterhin auf den Betrieben genutzt.

3. Die BLE bewilligte ein Verbundprojekt für den Wissenstransfer von Ergebnissen und Praxiserfahrungen zur Reduzierung von Schwanzbeißen und zum Kupierverzicht. Der Zweckungszweck sah u. a. Videoreportagen von zehn Leuchtturmbetrieben vor. Im Ergebnis wurden zwei Videoreportagen eines Betriebes veröffentlicht. Die Projektergebnisse waren ein Infotelefon, eine Internetseite zu [Internetseite zu Kupierverzicht bei Schweinen](#), die „PIG-CHECK-App“, Videoreportagen, Exkursionen nach Finnland und Schweden, deutschlandweite Infoveranstaltungen/ Seminare / Erfahrungsaustausch, Betreuung eines deutschlandweiten Beraternetzwerks, Veröffentlichungen und ein Forum. Die BLE bewertete das Verbundprojekt aufgrund der enormen Reichweite als in großem Maße gelungen.

2.4.2 Vorläufige Würdigung und Empfehlung

Wir bezweifeln, dass Einzelerfolge ausreichen, um den Erfolg eines Vorhabens insgesamt zu begründen. Die BLE hat einen Erfolg des Projekts bereits dann bejaht, wenn eine Veröffentlichung vorgenommen wurde oder bevorstand, ohne darauf abzustellen, ob diese Veröffentlichung den Tierschutz tatsächlich fördert. Allein die Durchführung einer Veranstaltung zum Wissenstransfer – wie in den Beispielfällen – stellt ebenfalls noch keinen Erfolg insgesamt dar.

Wir haben Ihnen und der BLE empfohlen, die Schlussberichte sorgfältig auszuwerten und die Erfolge der Förderungen kritisch zu hinterfragen. Die Förderung kann nicht schon dann als erfolgreich bewertet werden, wenn eine oder mehrere Veröffentlichungen vorgenommen werden. Es ist zumindest darzulegen, inwieweit das Ergebnis den Tierschutz konkret in der Nutztierhaltung befördert und dazu beiträgt, die (noch festzulegenden) Unterziele zu erreichen.

2.4.3 Stellungnahme

Sie haben ausgeführt, dass die Messbarkeit von Projektergebnissen in Wissenstransferprojekten eine Herausforderung sei, mit der sich die BLE im Projektgeschäft eingehend beschäftige. Dabei sei es Ihnen derzeit noch nicht immer möglich, messbare Zielwerte als Erfolgsindikatoren festzulegen und regelmäßig zu überprüfen. Dieses Phänomen werde Sie auch künftig weiter beschäftigen und fortlaufend einem Optimierungs- und Anpassungsprozess unterliegen. Dabei wollen Sie auch neuere technische Möglichkeiten einbeziehen (Klickzahlen, Anzahl der Abonnenten von Blogs, Vlogs, Podcasts und Infomails, Followerzahlen in den sozialen Medien, etc.).

Viel wichtiger für die Erfolgskontrolle sei jedoch eine individuelle Betrachtung des Projektes durch Ihre Referenten in dem engen Austausch mit den Projektnehmern. So könne ein Projekt, welches auf wenigen aber guten Betrieben dargestellt wird, durchaus eine größere Außenwirkung entfalten, als ein Projekt, welches auf vielen Betrieben dargestellt wird, deren Stärke aber vielleicht nicht in der Außendarstellung oder der Nutzung neuer Medien liegt. Somit stelle es auch künftig keine Option dar, ein Projekt allein aufgrund einer augenscheinlichen zahlenmäßigen Schwäche als nicht erfolgreich zu deklarieren oder gar abubrechen.

Zudem haben Sie auf das wirtschaftliche Risiko einer Teilnahme an Modellvorhaben für einzelne Betriebe verwiesen. Daher hätte in einigen Projekten nicht die im Vorfeld geplante Anzahl an teilnehmenden Betrieben gefunden werden können.

Eine modellhafte Erprobung und Demonstration könne auch erfolgreich gewesen sein, wenn sie nur auf einigen Betrieben – „Leuchtturmbetriebe“ – stattgefunden habe. Bereits das Umdenken der Tierhalter bezüglich des Tierschutzes stelle einen wichtigen

Schritt dar, auch wenn es erst zu einem späteren Zeitpunkt zur Anwendung komme. Solche Effekte seien nicht messbar, bedeuteten dennoch einen guten Projekterfolg. Auch eine tatsächliche Änderung der Tierhaltung auf einem landwirtschaftlichen Betrieb aufgrund eines Projektes, sei Ergebnis eines langen Prozesses (mit Planungen, Beratungen, ggf. Um- oder Neubauten, Genehmigungen, Fortbildung von Beschäftigten, Umstrukturierungen, etc.). Jeder Schritt dieses Prozesses stelle einen Erfolg dar. Das im Sachverhalt genannte Beispiel „Nationales Wissensnetzwerk Kupierverzicht“ habe sein Ziel aufgrund der Anzahl der Maßnahmen, der Reichweite und Verfügbarkeit vollumfänglich erreicht. Der Wissenstransfer bzw. Wissenszugewinn sei finanziell nicht abbildbar. Generell dienten die Projekte auch dazu aufzuzeigen, was ggf. nicht möglich sei. Gerade auch Erfahrungen anderer Berufskollegen würden dazu beitragen, Dinge anders zu machen, auf dem eigenen Betrieb auszuprobieren und sich mit Optimierungsmöglichkeiten auseinanderzusetzen.

Ihr Fokus werde künftig stärker darauf liegen, bei der Zielsetzung von Bekanntmachungen und/oder Projekten messbare Meilensteine und quantitative Messgrößen festzulegen, um den Wissenstransfer messbarer zu machen, und den Erfolg der Projekte sowie den Nutzen für die Praxis besser darzustellen.

2.4.4 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Bei der Verwendungsnachweisprüfung steht der Abgleich der bei der Bewilligung angestrebten Ziele nach Art, Qualität und/oder Anzahl im Vordergrund. Dies setzt voraus, dass zuvor diese Merkmale mit ihren Zielzuständen und entsprechende Indikatoren sachgerecht bestimmt werden. Dies mag herausfordernd sein, ist für den wirtschaftlichen Umgang mit öffentlichen Mitteln aber unverzichtbar. Anknüpfend an Ihr Beispiel wird bei der Projektkonzeption bereits zu beurteilen sein, welche Anzahl und Voraussetzungen von teilnehmenden Betrieben für den Zweck der Erprobung und Demonstration notwendig und zugleich ausreichend sind. Dabei wäre bereits bei der Konzeption zu klären, ob Betriebe, die z. B. keine ausreichende Außendarstellung bieten, förderfähig sein können.

Die von Ihnen aufgeführten Ergebnisse von einzelnen Projekten mögen für sich einen Erfolg darstellen. Es ist jedoch nicht schlüssig, wenn die Erreichung der zuvor bei der Projektkonzeption bestimmten Ziele mit ihren Indikatoren für notwendig erachtet wurden, im Nachhinein aber andere Ergebnisse als ebenso nützlich angesehen werden. Dies erweckt den Eindruck einer Beliebigkeit.

Wenn sich – wie von Ihnen als Beispiel vorgetragen – in der Rückschau herausstellt, dass auch eine geringere Anzahl von Betrieben zur Erprobung und Demonstration als zunächst vorgesehen ausreichend war, wäre bei der Verwendungsnachweisprüfung die ursprünglich bestimmte Anzahl zu hinterfragen. Die Erkenntnisse dürften zumindest für künftige Projekte hilfreich sein, um die Anzahl der einzubindenden Betriebe

auf die notwendige Anzahl zu beschränken. Daneben wäre auch darzulegen, ob und in welchem Umfang die geringere Anzahl der Betriebe zu Einsparungen im Projekt geführt hat bzw. aus welchen Gründen dies trotzdem nicht eingetreten ist. Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die Umfänge bereits bei der Projektkonzeption auf das Maß zu beschränken sind, die für eine zweckmäßige Erprobung und Demonstration notwendig erscheinen. Auch andere, z. B. qualitative, Indikatoren sind als Mindestkriterien zu bestimmen.

Die Bestimmung von Zielen mit Meilensteinen und quantitativen oder qualitativen Messgrößen bei der Projektkonzeption ist Voraussetzung für die Erfolgskontrolle als Teil der Verwendungsnachweisprüfung. Dabei sind ggf. Abweichungen zu bewerten. Die Erkenntnisse dienen auch der Verbesserung von Zielbestimmungen nachfolgender Vorhaben und damit dem wirtschaftlichen Einsatz von Haushaltsmitteln.

Sie sollten dies in jedem Einzelfall anwenden.

2.5 Finanzielle Ausstattung der MuD Tierschutz

2.5.1 Grundlagen

Gemäß § 6 BHO sind bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans nur die Ausgaben und die Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren (Verpflichtungsermächtigungen) zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes notwendig sind.

2.5.2 Sachverhalt

Haushaltsmittel

Die Mittel für die MuD Tierschutz waren für die Jahre 2013 bis 2018 im Einzelplan 10 Kapitel 1005 Titel 686 01 und 893 01 „Zuschüsse zur Förderung von Modell- und Demonstrationsvorhaben“ mitveranschlagt und in den Erläuterungen gesondert ausgewiesen.

Am 4. April 2018 entschied die Bundesministerin, für die Nutztierhaltung einen eigenen Titel im Haushalt zu veranschlagen. In der Folge wurden die Ausgaben für die MuD Tierschutz im Haushaltsjahr 2019 zunächst in den Titeln für das BUNTH²⁰ und ab dem Jahr 2020 in den entsprechenden Titeln der Titelgruppe Nutztierhaltung²¹ mitveranschlagt. Die MuD Tierschutz werden dort nicht gesondert ausgewiesen.

²⁰ Kapitel 1005, Titel 686 08 und 893 08.

²¹ Kapitel 1005 Titelgruppe 5, Titel 686 52 und 893 52.

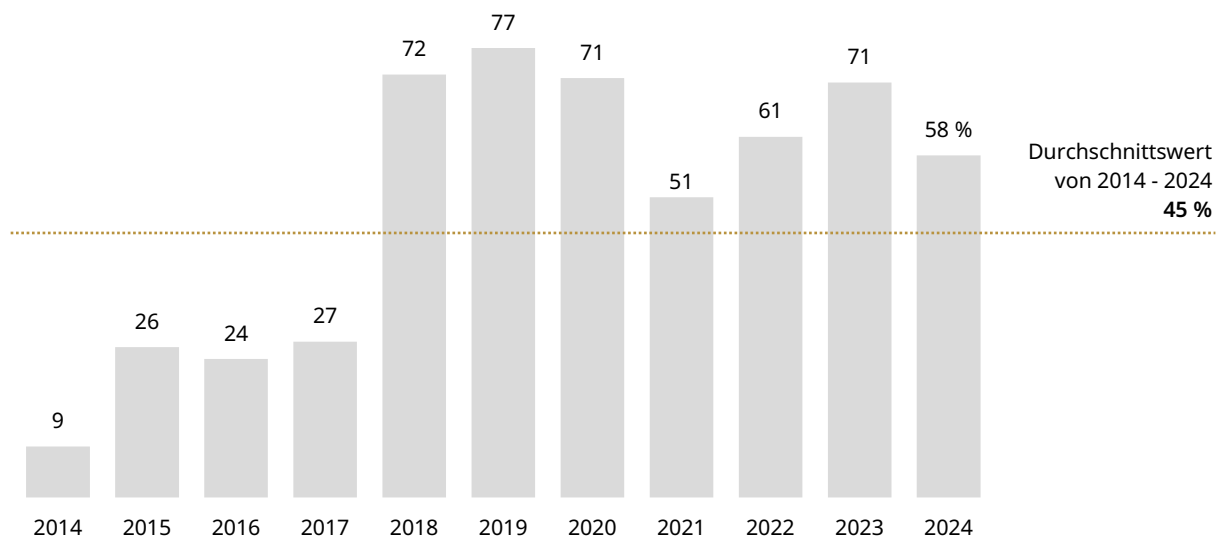
Die Haushaltsplanung sah in den Jahren von 2014 bis 2024 jährlich Mittel zwischen 5 und 8 Mio. Euro für die MuD Tierschutz vor. Bislang schöpften Sie die veranschlagten Mittel in keinem Haushaltsjahr aus. Von den im Zeitraum von 2014 bis 2024 insgesamt veranschlagten Mitteln für die MuD Tierschutz von 73 Mio. Euro verausgabten Sie bislang 32,8 Mio. Euro, also 45 %.

Abbildung 3 zeigt den Anteil der Ausgaben an den veranschlagten Mitteln in den Jahren 2014 bis 2024.

Abbildung 3

Weniger als die Hälfte der veranschlagten Mittel abgeflossen

Beim Vergleich der Soll/Ist-Ausgaben der Modell- und Demonstrationsvorhaben Tierschutz zeigt sich, dass von 2014 bis 2024 insgesamt nur 45 % der veranschlagten Mittel abgeflossen sind.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BLE, Haushaltspläne des Bundes für die Jahre 2014 bis 2024 und interne Haushaltsplanung.

Mittelverwendung

Die MuD Tierschutz umfassen allein 240 Projekte, für die die BLE mehr als 34,3 Mio. Euro bewilligte (s. Nummer 2). Projekte zur Informationsvermittlung und zum Wissenstransfer in der Projektphase Wissen-Dialog-Praxis erhielten die meisten Fördergelder. Die Verteilung der Fördermittel auf die einzelnen Projektphasen zeigt die Tabelle 2.

Tabelle 2

Verteilung der bewilligten Fördermittel auf die Projektphasen

Projektphase	Bewilligte Zuwendungen
	<i>in Euro</i>
MuD Beratungsinitiativen → Innovative Beratungskonzepte sollten Betriebe bei der Anwendung neuer, tierschutzrelevanter Praxisverfahren unterstützen	1 806 818
MuD Aquakultur → Die hier erarbeiteten Leitfäden und Lehrmaterialien sollten beim Wissenstransfer in die Praxis wie der Schulung von Fisch- und Teichwirten sowie mehr als einer Million Inhaber von Angelscheinen helfen	631 325
MuD Demonstrationsbetriebe → Landwirtschaftliche Praxisbetriebe sind in Themennetzwerken bundesweit miteinander verbunden und setzen Maßnahmen um, die das Tierschutzniveau in der Tierhaltung steigern und weitere Praktiker zur Nachahmung anregen sollen	15 952 230
MuD Wissen-Dialog-Praxis → Projekte mit Modellcharakter stehen im Fokus, die insbesondere der Informationsvermittlung und dem Wissenstransfer dienen	15 988 716
Gesamt	34 379 089

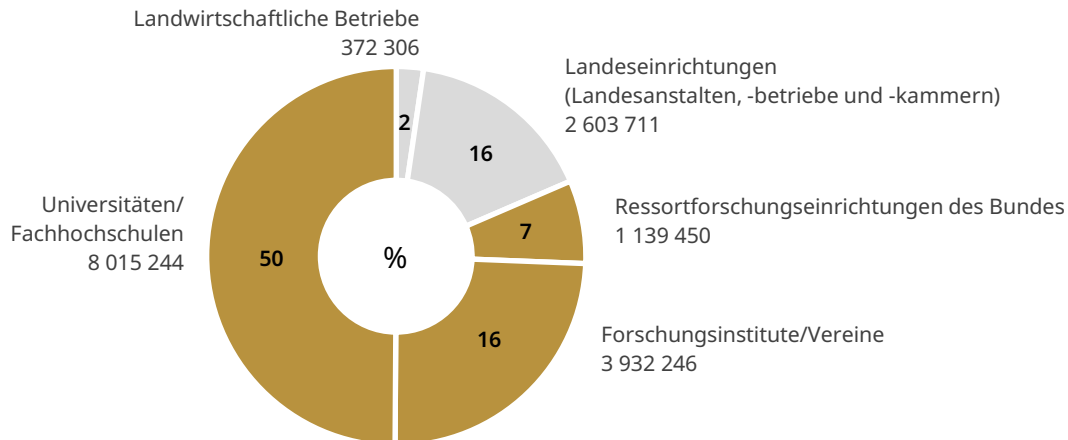
Quelle: BLE.

Der Projektträger bewilligte den größten Anteil der Förderungen in der Projektphase „Wissen-Dialog Praxis“ an Forschungseinrichtungen in Universitäten, Fachhochschulen, Forschungsinstituten und Ressortforschungseinrichtungen des Bundes. Sie erhielten insgesamt über 70 % der Fördergelder. Die finanziell bedeutendsten Zuwendungsempfänger waren Universitäten und Fachhochschulen. Den prozentualen Anteil der einzelnen Empfängertypen zeigt die Abbildung 4.

Abbildung 4

Forschungseinrichtungen erhielten mehr als 70 % der Fördergelder

Zu diesen Einrichtungen gehörten während der Projektphase Wissen-Dialog-Praxis Universitäten, Fachhochschulen, Forschungsinstitute und Ressortforschungseinrichtungen des Bundes.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BLE.

2.5.3 Vorläufige Würdigung und Empfehlung

Sie haben § 6 BHO nicht ausreichend beachtet. Sie haben über Jahre Mittel in den Haushalt eingestellt, die in dieser Höhe ausweislich der Ist-Ausgaben nicht notwendig waren. In keinem Haushaltsjahr wurden die veranschlagten Mittel auch nur annähernd ausgeschöpft. Zwar hatte sich der Mittelabfluss gegenüber den veranschlagten Mitteln seit dem Jahr 2018 vorübergehend verbessert. Im Haushaltsjahr 2021 wurden von den veranschlagten 7 Mio. Euro aber wieder deutlich weniger Mittel ausgegeben (51 %).

Eine zu großzügige Mittelveranschlagung ist mit dem Grundsatz der Sparsamkeit nicht vereinbar und fördert erfahrungsgemäß die Gefahr, dass Vorhaben finanziert werden, die allenfalls wünschenswert, aber nicht objektiv erforderlich sind.

Die Verteilung der Fördermittel zeigt, dass diese überwiegend Forschungseinrichtungen der Länder, insbesondere Universitäten und Fachhochschulen von der Projektförderung bewilligt wurden. Die MuD Tierschutz wirken damit eher wie ein (weiteres) Forschungsprogramm für die Ressortforschung oder für Hochschulen und Forschungsinstitute. Mittel für eine Umsetzung in den Betrieben haben dagegen nur einen sehr geringen Anteil. Es steht in Frage, ob Sie damit das Ziel der MuD-Tierschutz erreicht haben, Möglichkeiten zur Verbesserung des Tierschutzes in der Praxis der Tierhaltung aufzuzeigen. Da eine begleitende Erfolgskontrolle nicht vorliegt, ist jedenfalls nicht

belegt, dass die Mittelvergabe vornehmlich an Forschungseinrichtungen dies ebenfalls hinreichend bewirkt hat.

Bei der Veranschlagung der Mittel sollten Sie die Ist-Ausgabenentwicklung vorangegangener Jahre stärker berücksichtigen.

Die Zielerreichung der Förderung ist durch Erfolgskontrollen nachzuhalten. Die Maßnahmen und Schwerpunkte sind ggf. anzupassen.

2.5.4 Stellungnahme

Sie haben darauf hingewiesen, dass bereits im ersten Förderjahr Mittel in Höhe von 15 Mio. Euro bereitgestellt wurden. Das habe eine für das erste Programmjahr verhältnismäßig große Titelausstattung dargestellt. Dies erscheine unvorteilhaft angesichts der noch zu schaffenden förderrechtlichen Grundlagen, der dabei zu berücksichtigenden beihilferechtlichen Belange und zu schaffenden Strukturen. Gerade in den Anfangsjahren werde der Mittelabfluss immer hinter dem Titelanatz zurückbleiben, wenn in der Planungsphase nicht zunächst geringere Mittel veranschlagt würden. Hinderlich sei ebenfalls die unzureichende Ausstattung von Verpflichtungsermächtigungen zu Beginn eines Programms gewesen. Gerade bei mehrjährigen MuD und Forschungsvorhaben sei eine hohe Verbindung im Titel dienlich und auch erforderlich. Des Weiteren seien „Titelschwankungen“ nicht zweckdienlich für eine optimale Gestaltung der Programme und Nutzung der Fördermittel.

Bei mehrjährigen Projekten sei die Kalkulation des Mittelbedarfs schwierig und müsse in der Regel während der Projektlaufzeit angepasst werden. In den Titeln Ihres Hauses sei eine Überbewilligung nicht zulässig, um zum Beispiel systemische Defizite im Mittelabfluss kompensieren zu können. Auch andere Maßnahmen wie eine Bewilligung der Fördergelder zugunsten des letzten Projektjahres lasse sich aufgrund der abfallenden Bereitstellung von Verpflichtungsermächtigungen nicht oder nur unzureichend realisieren.

Das Ziel der MuD Tierschutz sei nicht, eine flächendeckende Verbesserung des Tierschutzes zu erreichen. Aus Ihrer Sicht sei das Ziel der MuD-Tierschutz, Möglichkeiten zur Verbesserung des Tierschutzes modellhaft in der Praxis der Tierhaltung aufzuzeigen, durchaus erreicht worden. Dies sei unter anderem durch Wissenstransfermaßnahmen, wie Veranstaltungen, Videos, Handouts usw. erfolgt. Dabei stand in der Phase Wissen-Dialog-Praxis nicht die finanzielle Unterstützung von Betrieben im Vordergrund, sondern der durch die Wissenschaft und Beratung unterstützte Wissenstransfer in die Betriebe, Praxis und Fachkreise. Entsprechend sei die Förderung in dieser Phase – entgegen der Förderung von landwirtschaftlichen Betrieben in der Phase „Netzwerke Demonstrationsbetriebe Tierschutz“ – an Einrichtungen zur Wissensvermittlung (wie Hochschulen, Landwirtschaftskammern, Verbände) gegeben worden. Dies sei an

beteiligte landwirtschaftliche Betriebe durch unentgeltliche Beratung, Betreuung, Wissen sowie Materialien weitergegeben bzw. zur Verfügung gestellt worden.

Die Veranschlagung der Mittel des Titels sei bereits angepasst worden. Gemäß den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes werde sich die BLE mit Ihnen hinsichtlich der Einführung begleitender Erfolgskontrollen beraten, um die Zielerreichung künftig besser prüfen und belegen zu können.

2.5.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Mit Ihren Erläuterungen, dass die anfängliche Planungs- und Etablierungsphase, die ungenügende Bereitstellung von Verpflichtungsermächtigungen und die wenig verlässliche Mittelausstattung über die Haushaltsjahre Grund der geringen Abflussquote sind, bestätigen Sie unsere Feststellungen. Insbesondere für eine anfängliche Planungs- und Etablierungsphase ist ein geringerer Mittelbedarf absehbar und bei der Haushaltsaufstellung zu berücksichtigen.

Wir nehmen Ihre Zusagen zur Kenntnis, dass Sie die Mittelveranschlagung angepasst haben, und erwarten, dass Sie Ihre Erfolgskontrollen verbessern.

3 Monitoring von Tierwohl

3.1 Übergreifendes

In der Nutztierstrategie aus dem Jahr 2017 ist die Notwendigkeit eines Tierwohl-Monitorings im Handlungsfeld 1 als Modul 1 aufgeführt. Für eine objektive Bewertung der Entwicklung der Tierschutzsituation in einem Betrieb, aggregiert in einer Region oder in Deutschland, sei ein auf wissenschaftlicher Basis entwickeltes objektives Messsystem erforderlich. Ein solches System basiere auf der Auswahl, Erhebung und Bewertung geeigneter Indikatoren für die Tiergesundheit und das Verhalten der Tiere. Trotz bestehender Erhebungssysteme und Forschungsvorhaben seien hier noch weitere Anstrengungen notwendig, um die Erhebung für die unterschiedlichen Zwecke zu optimieren, Indikatoren auf ihre Eignung zu überprüfen und die Erhebungen in Teilbereichen zu vereinfachen, zu validieren und bestehende Daten (...) zu integrieren. Zusammenfassend führten Sie in der Nutztierstrategie hierzu aus: „Es wird ein anonymisiertes Tierwohl-Monitoring als Grundlage für einen Tierwohlbericht, wie er in anderen Ländern

erstellt wird, entwickelt und aufgebaut.“²² Ziel von Forschungsvorhaben sei die Entwicklung von Indikatoren zur Messung, Steuerung und Bewertung von Tierwohl. Auf der Grundlage geeigneter Indikatoren könne schließlich über ein entsprechendes Monitoring der Erfolg der auf der Grundlage der Nutztierstrategie ergriffenen Maßnahmen bewertet werden.²³

Mit Bezug auf ein Tierwohl-Monitoring bewilligten Sie die beiden nachstehenden Vorhaben.

3.2 Verbundprojekt: NaTiMon

Die Antragsteller führten als Problemstellung für das Vorhaben aus, dass die Tiergerechtigkeit der Nutztierhaltung ein kontrovers diskutiertes Thema sei. Gleichzeitig sei die Informationslage in diesem Bereich äußerst gering. Im Gegensatz zum Umweltbereich, in dem regelmäßig Daten und Informationen über die Umweltwirkungen verschiedener Sektoren veröffentlicht würden, würden für den Bereich des Tierwohls keine vergleichbaren Publikationen existieren. Der Mangel an belastbaren Informationen führe dazu, dass Diskussionen zwischen Interessenvertretungen der Landwirtschaft und Tierschutz- sowie Verbraucherverbänden oft unsachlich verliefen. Aufgrund der unterschiedlichen Einschätzungen zur Tiergerechtigkeit der Nutztierhaltung sei es schwierig, gemeinsam Strategien zur Problemlösung zu erarbeiten. Durch das Fehlen einer entsprechenden Datenbasis bestünde außerdem keine Möglichkeit der Überprüfung, ob durch Änderungen politischer Rahmenbedingungen wie Verordnungen und Fördermaßnahmen die intendierten Ziele erreicht wurden. Die Etablierung eines nationalen Tierwohl-Monitorings sei im Vorfeld von verschiedenen Gremien, wie dem Wissenschaftlichen Beirat Agrarpolitik Ihres Hauses (Gutachten 2005 und 2015), der Steuerungsgruppe landwirtschaftliche Nutztierhaltung der Agrarministerkonferenz (2012), der Deutschen Agrarforschungsallianz (DAFA) (2012) und dem Kompetenzkreis Tierwohl Ihres Hauses (2016), empfohlen worden.

Am 13. Dezember 2018 bewilligte die BLE aufgrund Ihrer Zustimmung das Verbundprojekt NaTiMon. Ziel des Vorhabens war, die Grundlagen für ein regelmäßiges, indikatorengestütztes Monitoring und eine Berichterstattung über den Status des Tierwohls in der Nutztierhaltung in Deutschland sowie dessen Veränderung über die Zeit zu erarbeiten. Die Verwertung der Projektergebnisse liege in der Umsetzung eines Monitoringsystems für die Erfassung von Tierwohl-Indikatoren und der regelmäßigen Veröffentlichung eines standardisierten nationalen Monitoring-Berichts. Für das Verbundvorhaben bewilligte die BLE auch durch nachträgliche Änderungen 4,5 Mio. Euro. Die Laufzeit des Verbundvorhabens war vom 15. Dezember 2018 bis

²² BMLEH (Hrsg.), Nutztierstrategie – Zukunftsfähige Tierhaltung in Deutschland, Januar 2019, Nummer 4.1 Modul 1 (S. 24 f.).

²³ BMLEH (Hrsg.), Nutztierstrategie – Zukunftsfähige Tierhaltung in Deutschland, Januar 2019, Nummer 3.1 BMLEH (Hrsg.), Nutztierstrategie – Zukunftsfähige Tierhaltung in Deutschland, Januar 2019, Nummer 4.1 Modul 1 (S. 13).

31. Juli 2023. Zum Zeitpunkt der Erhebungen war die Prüfung des Verwendungsnachweises noch nicht abgeschlossen. Eine abschließende Bewertung des Vorhabens lag daher noch nicht vor.

Die Zuwendungsempfänger legten im Juli 2023 den Schlussbericht des Vorhabens vor. Mit Zustimmung der BLE erstellten sie sechs Modellberichte anstelle der zunächst vorgesehenen drei Arten von Prototypen. Fünf Modellberichte betreffen jeweils eine der einbezogenen Tierarten,²⁴ ein Modellbericht die Begleitindikatoren. In einem Vermerk vom 11. August 2023 hielt Ihr Fachreferat fest, den Vorschlägen des Schlussberichts solle nicht gefolgt werden.

Die dort genannten Nutzen dürften nicht erfüllbar sein. Ein Ablehnungsgrund sei, dass die Problemfelder und Defizite des Tierschutzes bei der Haltung, dem Transport und der Schlachtung bekannt seien. Diesen könnte begegnet werden, indem der Rechtsrahmen besser genutzt werde, durch gute fachliche Praxis und einen wirksamen Vollzug. Auch dürfte die Wirtschaftlichkeit der laufenden Anwendung – u. a. gegenüber dem Bundesrechnungshof – nicht darstellbar sein.

Nach Ihren Angaben während der Prüfung ist derzeit nicht vorgesehen, die Ergebnisse in ein Tierwohl-Monitoring zu überführen. Unterschiedliche Forschungs- und Monitoringprojekte lieferten ausreichende Hinweise darüber, wie sich das Tierwohlniveau darstellt und wo man z. B. durch Änderung des Tierschutzgesetzes entsprechend ansetzen könne. Einzelne der im Projekt NaTiMon entwickelten Indikatoren seien Grundlage für die Änderung von § 11 Tierschutzgesetz gewesen. Zudem würden einige der Indikatoren von Landwirten zur Eigenkontrolle genutzt.

3.3 Verbundprojekt: MGPT

Im August 2021 legte der Verein Vereinigte Informationssysteme Tierhaltung w. V. (VIT) eine Projektskizze zum Vorhaben „Bestandsaufnahme von genetischen und phänotypischen Trends“ vor.

Ursprung des Projekts ist ein Handlungskonzept der Amts- und Agrarministerkonferenz aus dem Jahr 2019. Ihr Fachreferat gab daraufhin den Anstoß für das Projekt. Das Projekt solle durchgeführt werden und sei dringlich.

Bis Oktober 2023 bewilligte die BLE mit Ihrer Zustimmung für das Verbundprojekt mit vier Projektpartnern 2,27 Mio. Euro. Die Laufzeit des Verbundprojekts ist vom 1. Oktober 2023 bis 31. Dezember 2027. Die Förderquote für VIT beträgt 50 %, für die übrigen Projektpartner jeweils 100 %.

²⁴ Geflügel, Karpfen-Regenbogenforelle, Rind, Schaf-Ziege, Schwein.

Das Ziel des Projektes MGPT sei nicht mehr nur eine Bestandsaufnahme, sondern nun ein umfangreiches, weitgehend automatisiertes Monitoring für genetische und phänotypische Trends in der Milchrinderzucht in Deutschland aufzubauen. Dies solle die Grundlage für den kontinuierlichen umfassenden Abgleich zwischen wirtschaftlichen und politischen Zielen auf der einen und den realisierten Änderungen (Anmerkung Bundesrechnungshof: in der Milchrinderzucht) auf der anderen Seite zu schaffen.

Nach Einschätzung der BLE waren die Erfolgsaussichten des Vorhabens schwer einzuschätzen. Einzelne Arbeitspakete hätten einer „black box“ geglichen. Im Ergebnis sah die BLE das Verbundvorhaben insgesamt kritisch, da sich hier Chancen und Risiken die Waage hielten. Mit „entsprechender Risikobereitschaft“ könne eine Förderung mit Auflagen in Betracht gezogen werden. Das Monitoring solle nach Projektende fortgeführt werden, jedoch seien sowohl die Finanzierung als auch die Zugriffsregelungen auf die Daten offen. Die spätere Nutzung der Daten sei nicht gesichert, weil die Züchterverbände als Eigentümer der Daten in dem Vorhaben nicht beteiligt sind. Gegen Projektende würden mögliche Finanzierungsmodelle für den Weiterbetrieb evaluiert. Die BLE habe mehrfach kommuniziert, dass eine Dauerfinanzierung des Bundes ausgeschlossen ist. Am 6. Oktober 2023 stellte die BLE gegenüber VIT und einem weiteren Projektpartner nochmals klar, dass beabsichtigt sei, das Projekt nach dem Bewilligungszeitraum ohne finanzielle Unterstützung durch Sie fortzuführen. In der Verantwortung könnten hier die Zuchtverbände sein, da sie von den erwarteten Ergebnissen profitieren dürften und mit dem Projekt MGPT bereits mittelbar unterstützt würden. Im Zuwendungsbescheid der VIT ist bei dem Verwendungszweck als ein Arbeitsschritt aufgeführt, nach Ende der Projektlaufzeit eine Anschlussfinanzierung für eine Verstetigung des Monitorings mindestens für die Rasse Holstein sicherzustellen. Ob dies eine (auflösende) Bedingung oder eine Auflage darstellt, ist dort nicht definiert. Aus dem Zusammenhang ergibt sich, dass es sich hier – wie in anderen, ähnlichen Zusammenhängen auch – um eine Auflage handeln soll.

3.4 Vorläufige Würdigung und Empfehlung

Nach den Ausführungen der Nutztierstrategie hielten Sie die im Jahr 2019 vorliegenden Informationen aus bestehenden Datenerhebungen für noch nicht hinreichend, um das Tierwohl messen, steuern und bewerten zu können. Um die erkannten Defizite zu beheben, hielten Sie es für notwendig, die beiden o. a. Vorhaben zu bewilligen.

Mit dem Projekt NaTiMon sind die Grundlagen für die Einführung eines Tierwohl-Monitorings zwar wie geplant erarbeitet worden. Rückschauend war solch ein Monitoring aber offenbar nicht notwendig, denn mittlerweile halten Sie die aus anderen Quellen bereits vorliegenden Datenerhebungen für Einschätzungen zum Tierwohl für ausreichend. Insofern war die Bedarfserhebung zu Beginn des Projekts NaTiMon offenbar nicht zutreffend. Eine eingehendere Prüfung der Ausgangslage im Antragszeitpunkt

hätte ggf. schon zeigen können, dass hier kein Erkenntnisproblem, sondern ein Vollzugsproblem besteht. Ihre Schlussfolgerungen aus der Verwendungsnachweisprüfung bleiben noch abzuwarten. Das ursprüngliche Ziel des Vorhabens, die Ergebnisse umzusetzen und in der Praxis zu nutzen, bleibt solange ungewiss.

Das Vorhaben MGPT ist im Jahr 2023 ebenfalls begonnen worden, um Grundlagen für ein Monitoring zu schaffen. Die Anschlussverwendung der Ergebnisse ist aber im Bewilligungszeitpunkt noch unklar gewesen. Damit haben Sie das Vorhaben begonnen, ohne das von Ihnen angestrebte Ziel der langfristigen Nutzung des Monitorings gesichert zu haben. Das Projekt mag für sich genommen seine unmittelbaren Projektziele erreichen können, die Grundlagen eines Monitorings zu erarbeiten. Dem Interesse des Bundes an der langfristigen Nutzung der Projektergebnisse ist damit jedoch noch nicht Rechnung getragen. Sie sind damit das Risiko einer sogenannten „Anfinanzierung“ eingegangen, dass es bei Zuwendungen zu vermeiden gilt. Sollte sich im Verlauf des Projekts MGPT abzeichnen, dass daraus kein langfristiges Monitoring eingerichtet wird, ist das Vorhaben unmittelbar abubrechen.

Zusammenfassend haben wir festgestellt, dass die Ergebnisse aus Modul 1 keine bzw. nur eine geringe Aussicht haben, in die Praxis überführt zu werden und dadurch einen tatsächlichen Beitrag zum Tierwohl zu leisten. Denn erst die Praxisanwendung würde zum Tierwohl beitragen.

Wir haben erwartet, dass Sie künftig vor der Bewilligung der Projekte die Nutzung der Ergebnisse in der Praxis hinreichend klären.

3.5 Stellungnahme

Sie haben ausgeführt, dass wir die Beweggründe, die zum Vorhaben NaTiMon geführt haben, ausführlich dargelegt haben. Die Problemfelder und Defizite bezüglich Tier-schutz bei der Haltung, Transport und Schlachtung der relevanten Nutztierarten seien hinlänglich bekannt. Um diesen effektiv zu begegnen, bedürfe es einer wirksamen Umsetzung des Rechtsrahmens und der guten fachlichen Praxis sowie eines wirksamen Vollzugs. Bezüglich des grundsätzlichen Erfordernisses der Umsetzbarkeit und des nachhaltigen Nutzens bzw. Mehrwerts eines flächendeckenden Monitorings haben Sie erhebliche Bedenken geäußert. Mit einem Monitoring dürften zwingend neue oder zusätzliche bürokratische und finanzielle Aufwände für Tierhaltende und Verwaltung verbunden sein. Mit Blick auf den legitimen Zweck sowie die Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit eines Tierwohl-Monitorings wäre zunächst eine Rechtsgrundlage zu schaffen. Diese Aspekte seien derzeit jedoch nicht zu erkennen.

Hinsichtlich des MGPT-Projektes haben Sie und die BLE unsere Auffassung nicht geteilt. Ein solches Projekt sei grundsätzlich darauf angelegt, auch langfristig ohne eine weitere Beteiligung des Bundes durchgeführt zu werden. Bisher gebe es im Projekt MGPT

keine Anzeichen dafür, dass daraus kein langfristiges Monitoring entstehen werde. Das Projekt werde von Ihnen und der BLE eng verfolgt. In den im Rahmen des Projekts veranstalteten Workshops seien gute Fortschritte festgestellt worden. Ferner seien auch die Zuchtverbände der einhelligen Auffassung, dass ein Monitoring der phänotypischen und genotypischen Trends sowie die transparente Darstellung dieser Trends für die Allgemeinheit dringend notwendig ist und dass sie dieses Monitoring auch nach Ablauf des Projektzeitraums fortsetzen wollten.

Es sei stets Fokus der BLE, die Zielsetzung vor der Bewilligung klar zu definieren, messbare Meilensteine auf dem Weg der Zielerreichung festzulegen und die Nutzung der Ergebnisse für die Praxis im Voraus zu fixieren. Dennoch behalte sich die BLE gewisse Flexibilität und Anpassungsmöglichkeiten vor, um individuell auf Projektgeschehnisse reagieren zu können. Eine Anpassung in einem laufenden Projekt vorzunehmen, stelle keinen Misserfolg, sondern ein zielführendes Werkzeug der Projektförderung dar.

3.6 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Ihre Ausführungen zu Anpassungen von Projekten während ihrer Laufzeit gehen am Gegenstand unserer Feststellung vorbei.

Ihre Ausführungen zum Vorhaben NaTiMon bestätigen, dass sich zwischen Bewilligung und Abschluss des Vorhabens Ihre Einschätzung zur Notwendigkeit eines Monitorings geändert hat. Das der Bewilligung noch zugrundeliegende Ziel, die Erfassung von Tierwohl-Indikatoren umzusetzen und regelmäßige einen standardisierten nationalen Monitoring-Bericht zu veröffentlichen, halten Sie nicht mehr für notwendig. Auch Ihre grundsätzlichen Bedenken gegen ein Tierwohl-Monitoring bestätigen unsere Feststellung. Ihre Bedenken und Verweise auf zu erwartende bürokratische und finanzielle Aufwände hätten während der Konzeption der Förderung berücksichtigt werden oder zu dem Ergebnis führen sollen, dass eine entsprechende Förderung gar nicht notwendig ist. Hinsichtlich des Projekts MGPT stimmen wir darin überein, dass es Absicht war und ist, das Monitoring langfristig fortzuführen. Allerdings können wir Ihrer Stellungnahme nicht entnehmen, dass die Zuchtverbände die Finanzierung einer langfristigen Fortführung des Monitorings ohne Bundesmittel zugesagt hätten. Die Fortsetzung des laufenden Projekts MGPT lässt sich jedoch nur mit dieser Zusage der Zuchtverbände rechtfertigen.

Wir nehmen zur Kenntnis, dass die BLE zum Zeitpunkt der Bewilligung grundsätzlich bestrebt ist, die Projektziele sowie die anschließende Nutzung der Ergebnisse festzulegen.

Ungeachtet dessen bleiben wir bei unseren Feststellungen, dass die Ergebnisse aus NaTiMon nicht genutzt werden sollen und die nachhaltige Finanzierung von MGPT offen ist.

Sie sollten künftig vor der Bewilligung von Projekten die Notwendigkeit und den praxisrelevanten Nutzen der Ergebnisse hinreichend klären. Dabei sind bereits im Zeitpunkt der Bewilligung auch

- der Aufwand für Tierhaltung und Verwaltung
- erkennbare notwendige Rechtsanpassungen und
- die organisatorischen und finanziellen Bedingungen für die spätere Nutzung der Ergebnisse

zu berücksichtigen.

4 Praxisnahe Forschung und Auswertung laufender Forschungsprojekte

4.1 Übergreifendes

4.1.1 Sachverhalt

Gegenstand des Moduls 2 ist die „Auswertung laufender Forschungsvorhaben zur Verbesserung des Tierwohls und zur Verminderung der Umweltauswirkungen als Grundlage für Innovationsentwicklung und Praxiseinführung sowie Beratung und Weiterbildung. Ziel ist ein überparteilicher Konsens über akzeptierte Technologien und damit Vertrauensschutz für die Landwirtschaft“.²⁵ Sie haben mit der DAFA verabredet, dass die DAFA den Erkenntnisfortschritt in den sechs Clustern der DAFA-Nutztierstrategie fortlaufend bewertet und daraus Vorschläge für die Ausrichtung künftiger Forschungsfördermaßnahmen ableitet. Hierbei würden nicht nur die von Ihnen geförderten Projekte betrachtet, sondern die einschlägige nationale und internationale Forschung insgesamt. An dieser Gemeinschaftsaktivität der DAFA sollten sich führende Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus einer Vielzahl von Forschungseinrichtungen in ganz Deutschland beteiligen. Neben den forschungsstrategischen Empfehlungen sollten auch Empfehlungen zur Umsetzung der Erkenntnisse in die Praxis

²⁵ Broschüre „Nutztierstrategie – Zukunftsfähige Tierhaltung in Deutschland“, BMLEH (Hrsg.), Januar 2019, Nummer 4.1 Modul 2 (S. 25).

erarbeitet werden. Diese Arbeiten sollten mit den forschungsbezogenen und innovationsfördernden Aktivitäten des Bundesprogramms Nutztierhaltung verzahnt werden.²⁶ Im Verlauf der Erhebungen lagen uns keine Unterlagen vor, in denen die Ausgestaltung des Moduls 2, seine Ziele oder die Voraussetzungen für die spätere Erfolgskontrolle des Moduls 2 dargestellt sind.

Nach Angaben der BLE während der Erhebungen habe es für das Modul 2 Anfang des Jahres 2018 keinen übergreifenden fachlichen Rahmen gegeben. Bereits vor dem Jahr 2018 hätten erste geeignete Vorhaben vorgelegen und seien in das Modul 2 überführt worden. Im Jahr 2018 habe die BLE auf ihrer Internetseite dazu aufgerufen, Initiativanträge für das Modul 2 einzureichen.²⁷ Einzelheiten des Aufrufs konnte die BLE während der Prüfung nicht mehr vorlegen. Infolge des Aufrufs seien 56 Initiativskizzen im Modul 2 eingegangen, wovon 29 Vorhaben bewilligt und 20 abgelehnt worden seien. Bei den übrigen stehe eine Entscheidung noch aus.

Im Jahr 2021 und 2022 veröffentlichten Sie zum Modul 2 insgesamt drei Bekanntmachung.²⁸ Hierzu sind insgesamt 75 Skizzen eingegangen. Für die Bekanntmachungen im Bereich Geflügel und im Bereich Tierzucht bewertete die BLE die Förderfähigkeit der insgesamt 40 Skizzen im Jahr 2022. In 25 Fällen empfahl die BLE eine Ablehnung, der Sie sich anschlossen. In den übrigen Fällen forderte die BLE zu einer Antragstellung auf und prüfte einige der Anträge. Die Entscheidung über eine Förderung hat bei Abschluss unserer Erhebungen Ende 2024 noch ausstanden. Hinderungsgrund seien die zu knappen Verpflichtungsermächtigungen sowie die im Jahr 2023 geführten Überlegungen, das Förderprogramm BUNTH nicht fortzuführen, die Unsicherheit über die weitere Haushaltsfinanzierung, die Kürzung sowie die nicht Bereitstellung von Verpflichtungsermächtigungen im Haushalt 2024 und die aktuell für das Haushaltsjahr 2025 geltende vorläufige Haushaltsführung gewesen.

Nach Ihren Angaben werden die zu erreichenden Ergebnisse der einzelnen Projekte im Projektantrag bestimmt und bei der Verwendungsnachweisprüfung überprüft. Die Ergebnisse der Projekte würden politischen Entscheidungen dienen oder seien Anlass für weitere Forschungs- und Praxisvorhaben. Im Übrigen würden die Ergebnisse auch in den Wissenstransfer im Projekt „Netzwerk Fokus Tierwohl“ einfließen und somit auch in die breite landwirtschaftliche Praxis transferiert. Seit drei Jahren hätten die Antragsteller die Auflage, die im Projekt erhobenen Daten in einem

²⁶ Broschüre „Nutztierstrategie – Zukunftsfähige Tierhaltung in Deutschland“, BMLEH (Hrsg.), Januar 2019, Nummer 4.1 Modul 2 (S. 25).

²⁷ Broschüre „Nutztierstrategie – Zukunftsfähige Tierhaltung in Deutschland“, BMLEH (Hrsg.), Januar 2019, Nummer 4.1 Modul 2 (S. 25).

²⁸ BLE, Bekanntmachung zur Förderung von Maßnahmen in der Geflügelhaltung, die zur Reduktion des Auftretens von Infektionskrankheiten und der Notwendigkeit zur Behandlung mit antibiotischen Tierarzneimitteln beitragen vom 2. Juli 2021; BLE, Bekanntmachung zur Förderung von Maßnahmen zur nachhaltigen Tierzucht für gesunde und robuste Tiere sowie mehr Umwelt- und Klimaschutz im Rahmen des Bundesprogramms Nutztierhaltung vom 9. Juli 2021; BLE, Bekanntmachung zur Förderung von Maßnahmen zur Verbesserung des Tierwohls bei kleinen Wiederkäuern im Rahmen des Bundesprogramms Nutztierhaltung vom 12. September 2022.

Forschungsdatenmanagement einzustellen, den Ablageort zu veröffentlichen und die Daten so für Dritte nutzbar zu machen.

4.1.2 Vorläufige Würdigung und Empfehlung

Mit Beginn des Programms BUNTH im Jahr 2018 hat für das Modul 2 keine eigene Strategie bestanden. Für die diesem Modul 2 zuzuordnenden Vorhaben bestand offenbar auch kein übergreifender Rahmen. Die Bekanntmachungen hätte hier eine Struktur schaffen können, kamen allerdings in den Jahren 2021 bzw. 2022 erst deutlich nach dem Start des Moduls im Jahr 2018. Durch das anschließende Infragestellen der Zukunft des BUNTH hat die damit beabsichtigte Strukturierung keine Wirkung entfaltet.

Die Bekanntmachungen, die Skizzenbewertungen und die Abstimmungen haben bei der BLE und den Antragstellern bereits bislang viel Aufwand verursacht. Die Antragsteller sind seit Antragstellung im Ungewissen. Die Projektvorschläge drohen zu veralten, weil erst mit Inkrafttreten des Bundeshaushalts 2025 Bewilligungen ausgesprochen werden könnten. Es ist zu erwarten, dass die dann mehr als drei Jahre alten Anträge aktualisiert werden müssen.

Insgesamt ist die Vorbereitung des Moduls 2 unzureichend gewesen.

Wir haben empfohlen, die Notwendigkeit von Forschungsvorhaben zur nachhaltigen Tierhaltung eingehend zu beurteilen. Bei Vorliegen der Notwendigkeit sollten Sie für deren Förderung von Beginn an eine übergreifende Struktur mit klarer Zielsetzung schaffen und einen Prozess für die Auswahl der einzelnen dazu geeigneten Vorhaben definieren. Ziele und auch die Verfahren und Methoden der Erfolgskontrolle haben Sie im Vorfeld zu bestimmen.

4.1.3 Stellungnahme

Sie haben ausgeführt, die BLE unterstütze Sie bei der Festlegung der Forschungsthemen beratend. Auch für die geforderte übergreifende Struktur mit klarer Zielsetzung könne Ihnen die BLE einen Vorschlag ausarbeiten, sofern Fördermittel für die Umsetzung vorhanden seien. Ein Prozess für die Auswahl von einzelnen Vorhaben bestehe bereits, während Ziele, Verfahren und Methoden der Erfolgskontrolle in gemeinsamer Absprache neu aufgelegt werden sollten.

Bei der Ausgestaltung werde verstärkt auf das Instrument der Bekanntmachungen gesetzt. Sie hätten bereits die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor jeder Bekanntmachung „eingeführt“.

4.1.4 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Sie haben unserer Feststellung, dass die Vorbereitung des Moduls 2 unzureichend war, nicht widersprochen.

Wir nehmen zur Kenntnis, dass Sie das Instrument der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bereits vor der Veröffentlichung einsetzen und ein Prozess für die Auswahl von geeigneten Vorhaben existiert. Es ist allerdings widersprüchlich, dass Sie für Förderbekanntmachungen zwar Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen etabliert haben, Ziele sowie Verfahren und Methoden der Erfolgskontrolle jedoch neu aufgelegt werden sollen. Denn Ziele sowie Verfahren und Methoden der Erfolgskontrolle sind unverzichtbarer Bestandteil von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

Sie bzw. die BLE sollten künftig sachgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mit allen notwendigen Bestandteilen in der Planungsphase einer Förderbekanntmachung durchführen.

4.2 Verwendungsnachweisprüfung

4.2.1 Sachverhalt

Von den im Jahr 2018 in das Modul 2 übernommenen oder den unabhängig von den Förderaufrufen bewilligten Vorhaben hätte die vertiefte Prüfung der Verwendungsnachweise bei 27 Projekten bis zum 31. März 2025 abgeschlossen sein müssen.²⁹ Bei 16 dieser Projekte war sie neun Monate nach Vorlage des Verwendungsnachweises noch nicht abgeschlossen oder dauerte am 31. März 2025 bereits mehr als neun Monate. Bei einem Vorhaben mit drei Teilprojekten lag der letzte der drei Verwendungsnachweise seit August 2023 vor. Die Verwendungsnachweisprüfung dieses Vorhabens war bis Ende März 2025 noch nicht abgeschlossen.

Nachdem Sie im Jahr 2023 zunächst entschieden hatten, das Programm BUNTH nicht fortzuführen, gab es nach Auskunft der BLE in seinem Referat einen spürbaren Personalabgang. Die Personalfragen und die daraus folgenden Verzögerungen in der Bearbeitung von Vorgängen war auch Gegenstand der regelmäßigen Jour fixes zwischen Ihnen und der BLE. Die Verteilung der anstehenden Verwendungsnachweisprüfungen auf die bestehenden Personalressourcen war nach Angaben der BLE nur begrenzt erfolgreich, da die jeweils eigenen Aufgaben weiter bestanden. Lösungsansätze Ihrerseits sind den Unterlagen nicht zu entnehmen.

²⁹ Unter Anlegen der Vorlagefrist von sechs Monaten nach Laufzeitende sowie neun Monaten Prüffrist gemäß VV Nummer 11.4 Satz 1 zu § 44 BHO.

4.2.2 Vorläufige Würdigung und Empfehlung

Gemäß VV Nummer 11.4 Satz 1 zu § 44 BHO ist die vertiefte Prüfung des Verwendungsnachweises spätestens neun Monate nach dessen Eingang abzuschließen. Bei der Mehrzahl der Projekte hat die BLE das nicht erfüllt. Es ist nachvollziehbar, dass sich Beschäftigte in Folge der Unsicherheiten der Programmfortführung umorientieren. Gemeinsam mit der BLE hätten Sie für die Aufgabenerledigung bei der BLE eine Lösung schaffen müssen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die BLE kein unabhängiger Dritter ist, sondern eine Anstalt, die in Ihrem Einzelplan veranschlagt ist.

Die BLE sollte personell in der Lage sein, die ihr übertragenen Aufgaben ordnungsgemäß zu erfüllen und auf Veränderungen angemessen zu reagieren. Hierbei sollten Sie die BLE unterstützen.

4.2.3 Stellungnahme

Sie haben ausgeführt, dass seit unserer Prüfung viele offene Verwendungsnachweisprüfungen abgearbeitet worden seien. Die BLE arbeite kontinuierlich an der Einhaltung der Vorgaben nach VV Nummer 11.4 Satz 1 zu § 44 BHO.

Aus Ihrer Sicht war und ist die BLE für die Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung des BUNTH personell ausreichend ausgestattet, um die ihr übertragenen Aufgaben ordnungsgemäß wahrzunehmen. Im Rahmen der ihr zugewiesenen Ressourcen verfüge die BLE über die Organisations- und Personalhoheit und entscheide eigenständig über den konkreten Personaleinsatz. Vor diesem Hintergrund obliege es der BLE, auf veränderte Rahmenbedingungen angemessen zu reagieren und die Aufgabewahrnehmung sicherzustellen.

Ein strukturelles Personaldefizit in diesem Projektträgerbereich habe aus Ihrer Sicht in der BLE nicht vorgelegen und liege nicht vor.

4.2.4 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Wir nehmen zur Kenntnis, dass die BLE Fortschritte bei der Prüfung der Verwendungsnachweise erzielt hat.

Wir teilen allerdings die von Ihnen intendierte Auffassung nicht, dass Sie keine (Mit-)Verantwortung für die Rahmenbedingungen zur Aufgabenerfüllung der BLE tragen. Gemäß § 8 Absatz 2 des Gesetzes über die Errichtung der BLE untersteht diese Ihrer Rechts- und Fachaufsicht. Der Verwaltungshaushaltsplan als auch der Wirtschaftsplan der BLE bedürfen Ihrer Genehmigung. Nachdem die BLE die Verzögerungen bei der Fallbearbeitung in den Jour fixes mehrfach angesprochen hatte, hätten Sie sich vor

dem Hintergrund einer übergeordneten Verantwortung Ihres Hauses bei der Lösungssuche einbringen müssen.

Sie sollten künftig Ihre Rechts- und Fachaufsicht konsequent wahrnehmen.

Ehmann

Winter

Beglaubigt: Daniels, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.