Bundesrechnungshof

Bericht

an den Haushaltsausschuss
des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

Information über die Entwicklung des Einzelplans 10 (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft) für die Haushaltsberatungen 2018

Gz.: III 3 - 2017 - 0348 / Epl. Bericht

Bonn, den 28. Mai 2018

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	3
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	6
3	Wesentliche Ausgaben	6
3.1	Landwirtschaftliche Sozialpolitik	7
3.2	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“	9
3.3	Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation	10
4	Wesentliche Einnahmen	11
5	Feststellungen zu ausgewählten Aufgabenbereichen	11
5.1	Sondervermögen „Aufbauhilfe“	11
5.2	Modellvorhaben „Schulmilch im Fokus“ und nationale Mehreinnahmen aus der Zusatzabgabe der Europäischen Union im Milchsektor	12
5.3	Bilaterales Kooperationsprogramm	14
6	Ausblick	15

1 Überblick

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) nimmt Aufgaben des Bundes auf den Gebieten der Ernährung, der Land- und Forstwirtschaft, der ländlichen Räume sowie des gesundheitlichen Verbraucherschutzes wahr. Darüber hinaus gestaltet es die landwirtschaftliche Sozialpolitik und stellt finanzielle Mittel für die landwirtschaftlichen Sozialsysteme bereit.

Das Haushaltsvolumen des Einzelplans 10 umfasste im Jahr 2016 5,4 Mrd. Euro (Ist-Ausgaben). Das entsprach 1,7 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt.

70 % seines Gesamtbudgets gab das BMEL für die landwirtschaftlichen Sozialsysteme und 11 % für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK) aus.

Die übrigen 19 % des Gesamtbudgets verwendete es, um

- die Lebensmittelsicherheit zu verbessern,
- den gesundheitlichen Verbraucherschutz zu stärken,
- die Landwirtschaft sowie den ländlichen Raum zu unterstützen,
- Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation auszubauen und
- internationale Maßnahmen zur Stärkung der Agrarwirtschaft und zur Ernährungssicherung zu fördern.

Dazu finanzierte das BMEL mehrere Förderprogramme, die die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) und die Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e. V. als Projektträger fachlich und administrativ abwickelten.

Für das Jahr 2016 waren im Einzelplan 10 Verpflichtungsermächtigungen von 1,3 Mrd. Euro veranschlagt. Hiervon hat das BMEL nur 27,5 % (345 Mio. Euro) genutzt. In den Jahren 2017 und 2018 sind jeweils 1,5 Mrd. Euro veranschlagt.

Die Beratungen für den Personalhaushalt im 2. Regierungsentwurf sollen nach den Vorgaben des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) erst zusammen mit den Verhandlungen über den Bundeshaushalt 2019 stattfinden. Bis zum Kabinettbeschluss zum 2. Regierungsentwurf 2018 wurden nur Verhandlungen zu einem „Sofortprogramm Personal" geführt. Das BMEL erhält aus diesem Programm 19 neue (Plan-)Stellen.

Für die weiteren Verhandlungen über den Personalhaushalt 2018 und 2019 hat das BMEL weitere neue (Plan-)Stellen beantragt. Davon entfallen die meisten auf seinen nachgeordneten Geschäftsbereich.

Zur Notwendigkeit des Stellenmehrbedarfs sowohl zum Sofortprogramm als auch zu den weiteren Stellenanforderungen liegen dem Bundesrechnungshof keine Erkenntnisse vor.

Die Tabelle 1 gibt einen Überblick über den Einzelplan.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 10

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

	2016 Soll	2016 Ist[a]	Abweichung Ist/Soll[b]	2017 Soll	2018 Haushaltsentwurf	Veränderung 2017/2018[b]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	5 595,2	5 428,2	-167,0	6 002,6	6 008,1	*0,1*
darunter:						
• Landwirtschaftliche Sozialpolitik	3 814,0	3 802,0	-12,0	3 917,3	3 952,7	*0,9*
• Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes"	650,0	572,0	-78,0	765,0	765,0	*0,0*
• Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation (einschließlich Bundesforschungsinstitute)	566,3	510,4	-56,0	662,7	728,6	*9,9*
• Ministerium	98,0	90,6	-7,4	97,7	99,7	*1,9*
Einnahmen des Einzelplans	67,8	74,0	6,2	67,1	61,7	*-8,7*
Verpflichtungsermächtigungen	1 255,3[c]	344,9	-910,4	1 478,8		
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	4 149	3 995[d]	154	4 242[e]	4 238	*-0,1*

Quelle: Einzelplan 10. Für das Jahr 2016: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2017: Haushaltsplan; für das Jahr 2018: 2. Regierungsentwurf.

Erläuterungen:
[a] Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2016, Übersicht Nummer 4.9).
[b] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
[c] Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
[d] Ist-Besetzung am 1. Juni 2016.
[e] Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2017: 4 008 Planstellen/Stellen.

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

Tabelle 2

Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft

	Einnahmen 2016 (Ist)[a]	Ausgaben 2016 (Ist)[a]	Besetzte Planstellen/Stellen am 1. Juni 2016	Besetzte Planstellen/Stellen am 1. Juni 2017
	in Mio. Euro			
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft	0,2	90,6	847	861
Bundesforschungsinstitute				
• Julius Kühn-Institut, Bundesforschungsinstitut für Kulturpflanzen	5,3	87,6	761	753
• Friedrich Loeffler-Institut, Bundesforschungsinstitut für Tiergesundheit	8,2	103,0	621	611
• Max Rubner-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ernährung und Lebensmittel	1,7	49,5	453	458
• Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei	15,2	95,8	592	605
Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit	11,1	39,9	446	461
Bundessortenamt	12,8	21,7	275	260
Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung	17,1	97,7	870	923
Bundesinstitut für Risikobewertung	5,3	88,2	271	266

Quelle: Einzelplan 10. Für das Jahr 2016: Haushaltsrechnung, für das Jahr 2017: Haushaltsplan; für das Jahr 2018: 2. Regierungsentwurf.

Erläuterungen: [a] Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2016, Übersicht Nummer 4.9).

Die personalstärkste Einrichtung im Geschäftsbereich des BMEL ist die BLE. Sie hat vielfältige Aufgaben in den Bereichen Landwirtschaft, Ernährung, Fischerei und Verbraucherschutz sowie als Dienstleistungszentrum. Das BMEL erstattet der BLE Verwaltungs- und Investitionsausgaben, soweit diese nicht durch eigene Einnahmen gedeckt sind.

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Nachdem die Ausgaben im Einzelplan 10 in den Jahren 2012 bis 2015 mit 5,2 Mrd. Euro annähernd gleich blieben, stiegen sie im Jahr 2016 mit 5,4 Mrd. Euro leicht an. In den Jahren 2017 und 2018 sind jeweils 6,0 Mrd. Euro veranschlagt.

Ausgabenschwerpunkte bildeten im Jahr 2016 die landwirtschaftliche Sozialpolitik mit 3,8 Mrd. Euro, die GAK mit 572 Mio. Euro sowie die „Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation" mit 510 Mio. Euro. Diese Bereiche sind auch ursächlich für die Ausgabensteigerungen in den Jahren 2016 bis 2018.

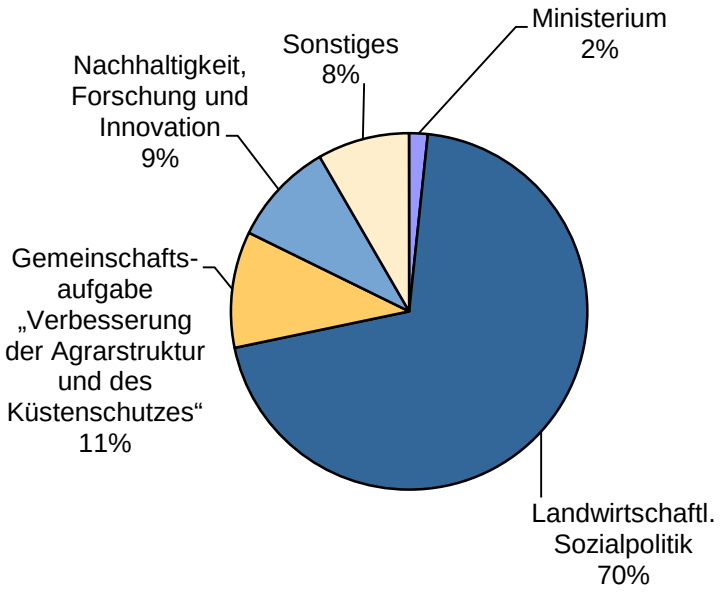
Die Zahlungen der Europäischen Union für die Landwirtschaft und die ländlichen Räume sind nicht im Einzelplan 10 veranschlagt. Im Jahr 2016 betrugen sie 5,4 Mrd. Euro. Die Förderung der Landwirtschaft ist aufgrund der EU-Verträge (Gemeinsame Agrarpolitik – GAP) eine vorrangige Aufgabe der Europäischen Union. Die GAP beruht auf zwei Säulen. Die erste Säule bilden die Gemeinsamen Marktordnungen für Agrarprodukte und die Direktzahlungen für die Landwirtschaft (Agrarfonds). Dazu stellte die Europäische Union im Jahr 2016 Deutschland 4,8 Mrd. Euro aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft zur Verfügung. Die zweite Säule bildet die Politik für ländliche Räume. Hierzu zählen z. B. die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete sowie die finanzielle Förderung des Küsten- und Hochwasserschutzes. Für die zweite Säule standen Deutschland 0,6 Mrd. Euro im Jahr 2016 zur Verfügung.

3 Wesentliche Ausgaben

Abbildung 1 gibt einen Überblick über die wesentlichen Ausgabenbereiche des Einzelplans 10.

Abbildung 1

Wesentliche Ausgabenbereiche im Jahr 2016



Quelle: Haushaltsrechnung des Einzelplans 10 für das Haushaltsjahr 2016.

3.1 Landwirtschaftliche Sozialpolitik

Die landwirtschaftliche Sozialversicherung ist ein von der allgemeinen Sozialversicherung unabhängiges, berufsständisch geprägtes Sondersystem. Sie bietet den selbstständigen Landwirten, deren Ehegatten und Lebenspartnern sowie mitarbeitenden Familienangehörigen eine soziale Absicherung, die mit der von abhängig Beschäftigten vergleichbar ist. Die landwirtschaftliche Sozialversicherung gliedert sich in die Versicherungszweige Alterssicherung, Kranken- und Pflegeversicherung sowie Unfallversicherung. Die soziale Absicherung erstreckt sich nicht nur auf die klassische Landwirtschaft, sondern beispielsweise auch auf die Forstwirtschaft, den Wein-, Obst- und Gartenbau, die Fischzucht sowie die Imkerei.

Wie bei anderen Sozialsystemen beteiligt sich der Bund an der Finanzierung der landwirtschaftlichen Sozialversicherung. Er bezuschusste sie im Jahr 2016 mit 3,8 Mrd. Euro. Davon entfielen 2,2 Mrd. Euro auf die Alterssicherung, 1,4 Mrd. Euro auf die Krankenversicherung und 178 Mio. Euro auf die Unfall-

versicherung. In den Jahren 2017 und 2018 sollen die Gesamtausgaben für die landwirtschaftliche Sozialversicherung auf 3,9 Mrd. Euro steigen.

Der jeweilige Bundeszuschuss deckt bei der Alterssicherung die Differenz von Einnahmen (Beiträgen) und Ausgaben. Bei der Krankenversicherung deckt er den größten Teil der Aufwendungen für diejenigen, die eine Rente aus der Alterssicherung der Landwirte beziehen. Bei der Unfallversicherung mindert er die Beiträge von landwirtschaftlichen Betrieben.

Aufgrund des Strukturwandels und der demografischen Entwicklung werden die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe und die der Beitragszahlenden in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung weiter stetig sinken. Die Zahl der Beitragszahlenden in der landwirtschaftlichen Alterssicherung hat sich von 252 000 im Jahr 2011 auf annähernd 197 000 im Jahr 2017 verringert. Für das Jahr 2023 geht die Bundesregierung in ihrem Lagebericht zur Alterssicherung der Landwirte 2017 von 157 000 Beitragszahlenden aus. Auch die Zahl der Leistungsempfangenden ist rückläufig. Im Jahr 2011 bezogen 613 000 Personen Leistungen der Alterssicherung, zum 30. September 2017 lediglich noch 589 000.

Ebenfalls rückläufig sind die Zahl der Mitglieder der Krankenversicherung der Landwirte (rund 489 000 zum Stichtag 1. März 2018 gegenüber 564 000 im Jahr 2011) und die Zahl der beitragspflichtigen Unternehmen in der landwirtschaftlichen Unfallversicherung (1,5 Millionen im Jahr 2016 gegenüber 1,6 Millionen im Jahr 2011). Der Bundesrechnungshof empfahl aufgrund dieser Entwicklung bereits im Jahr 1999, die zersplitterten Strukturen der landwirtschaftlichen Sozialversicherung durch Errichtung eines (Bundes-)Trägers zu konsolidieren.

Zum 1. Januar 2013 fusionierten die zuvor selbstständigen landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften, Alterskassen, Krankenkassen und Pflegekassen sowie der ehemalige Spitzenverband der landwirtschaftlichen Sozialversicherung zur Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau (SVLFG). Hierdurch ergeben sich Einsparmöglichkeiten. Die SVLFG war deshalb verpflichtet, spätestens im Jahr 2016 die gesetzlich normierten Höchstgrenzen für die Verwaltungs- und Verfahrenskosten der einzelnen Versicherungszweige einzuhalten. Die SVLFG hat sie überwiegend durch einen sozialverträglichen Personalabbau erreicht. Im Vergleich zu 2016 sind die Soll-

Ansätze der Verwaltungs- und Verfahrenskosten in den Haushalten der SVLFG für die Jahre 2017 und 2018 aber bereits wieder erheblich gestiegen. Ein nachhaltiges Senken dieser Kosten scheint der SVLFG nicht zu gelingen.

Die Ziele der Fusion und mögliche Einsparungen sind auch deshalb bislang nur teilweise realisiert. Die SVLFG sollte die bestehenden dezentralen Strukturen weiter überprüfen und den Personalbedarf aufgabenbezogen bemessen. Sie hat dabei die sich verringernde Zahl der Versicherten und Leistungsempfangenden zu berücksichtigen. Aus diesen Gründen ist weiterhin ein Konsolidieren der SVLFG angezeigt. Es sollte sich auch in der Entwicklung ihrer Verwaltungs- und Verfahrenskosten widerspiegeln.

3.2 Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes"

Die GAK enthält mehr als 60 verschiedene Förderungen für Agrarstruktur- und Infrastrukturmaßnahmen. Sie deckt in weiten Teilen den Anwendungsbereich der EU-Verordnung „über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds" (ELER-Verordnung) ab. Einzelheiten vereinbaren Bund und Länder in einem Rahmenplan, der jährlich fortgeschrieben wird. Die Länder setzen ihn als eigene Aufgabe um. Der Bund übernimmt 60 % der Ausgaben bei der Agrarstruktur und 70 % beim Küstenschutz.

Im Jahr 2016 gab das BMEL für die GAK 572 Mio. Euro aus. Weitere 100 Mio. Euro standen für den „Sonderrahmenplan für Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes" zur Verfügung. Dieser wurde im Jahr 2016 aus dem Zukunftsinvestitionsprogramm der Bundesregierung finanziert, das im Einzelplan 60 veranschlagt ist. Ab dem Jahr 2017 sind die Mittel für den Sonderrahmenplan wieder im Einzelplan 10 berücksichtigt. Für die GAK stehen dann insgesamt 765 Mio. Euro zur Verfügung. Für das Jahr 2018 sieht der Haushaltsentwurf ebenfalls 765 Mio. Euro vor.

Mit dem vierten Gesetz zur Änderung des GAK-Gesetzes hat die Bundesregierung im Jahr 2016 neue Fördermöglichkeiten geschaffen, die dazu beitragen sollen, strukturelle Probleme in ländlichen Räumen (u. a. demografische Entwicklung) zu lösen. Mit den GAK-Mitteln können nun auch Investitionen in nichtlandwirtschaftliche Kleinstbetriebe, in kleine Infrastrukturen, zur Umnutzung dörflicher Bausubstanz, zugunsten des ländlichen Tourismus und zur

Verbesserung des kulturellen und natürlichen Erbes gefördert werden. In den Jahren 2017 und 2018 stehen für diesen Förderbereich 40 Mio. Euro aus GAK-Mitteln zur Verfügung.

Bei der GAK wirkt der Bund gemäß Artikel 91a Absatz 1 Grundgesetz bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit. Bisher durfte der Bundesrechnungshof die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der GAK-Bundesmittel zwar bei den obersten Landesbehörden prüfen. Bei nachgeordneten Behörden bestanden Prüfungsrechte aber nur, wenn konkrete Anhaltspunkte für eine zweckwidrige Verwendung von GAK-Mitteln vorlagen, die zur Haftung führen konnten oder wenn das Land zustimmte.

Diese Strukturen entzogen die GAK-Bundesmittel weitgehend einer Kontrolle durch den Bundesrechnungshof und bargen das Risiko prüfungsfreier Räume. Das schwächte auch das parlamentarische Budgetrecht.

Bei der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen haben Bundestag und Bundesrat im Juni 2017 eine Änderung des Artikel 114 Absatz 2 Grundgesetz beschlossen. Der Bundesrechnungshof erhält erstmals explizite und in der Verfassung abgesicherte Erhebungsrechte bei Stellen außerhalb der Bundesverwaltung. Dies gilt auch in den Fällen, in denen der Bund den Ländern zweckgebundene Finanzierungsmittel zur Erfüllung von Länderaufgaben zuweist. Der Bundesrechnungshof kann demnach zukünftig bei der Prüfung von GAK-Bundesmitteln Erhebungen auch außerhalb der Bundesverwaltung, d. h. bei allen an der Mittelvergabe und -verwendung beteiligten Stellen, durchführen.

3.3 Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation

Das BMEL steigerte die Ausgaben für Nachhaltigkeit, Forschung und Innovationen (ohne Bundesforschungsinstitute) seit dem Jahr 2009 um 131 % auf geplante 312 Mio. Euro im Jahr 2017. Die Mittel sind im Wesentlichen für die Förderprogramme „Nachwachsende Rohstoffe", „Innovationsförderung" und „Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft", das „Bundesprogramm Ländliche Entwicklung" sowie für institutionell geförderte Forschungseinrichtungen bestimmt. Bei diesen Einrichtungen handelt es sich um die Deutsche Biomasseforschungszentrum gGmbH und sechs Einrichtungen der „Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V.". Im Jahr 2018 sollen die Ausgaben um weitere 22 Mio. Euro steigen.

Das BMEL unterhält vier Bundesforschungsinstitute, die Entscheidungshilfen für die Ernährungs-, Landwirtschafts- und Verbraucherschutzpolitik des Bundes erarbeiten. Die Ausgaben des Bundes für die Forschungseinrichtungen lagen im Jahr 2016 bei 336 Mio. Euro. Im Jahr 2017 veranschlagte das BMEL 351 Mio. Euro. Für das Jahr 2018 sieht der Haushaltsentwurf 338 Mio. Euro vor.

4 Wesentliche Einnahmen

Die Ist-Einnahmen betrugen 80 Mio. Euro im Jahr 2016. Für das Jahr 2017 sind 67,1 Mio. Euro veranschlagt, für das Jahr 2018 sind 61,7 Mio. Euro eingeplant.

5 Feststellungen zu ausgewählten Aufgabenbereichen

5.1 Sondervermögen „Aufbauhilfe"

Im Frühjahr 2013 verursachten Hochwasser Schäden in Milliardenhöhe. Zur Beseitigung der Hochwasserschäden und zum Wiederaufbau der beschädigten Infrastruktur errichtete der Bund als Sondervermögen den Fonds „Aufbauhilfe". Die Länder beteiligen sich zur Hälfte an der Finanzierung des Fonds.

Der Fonds „Aufbauhilfe" gliedert sich in sieben Aufbauhilfeprogramme.

Der Bundesrechnungshof hat das Aufbauhilfeprogramm zur Unterstützung der vom Hochwasser betroffenen Land- und Forstwirtschaft sowie zum Schadenausgleich in der ländlichen Infrastruktur im Außenbereich von Gemeinden geprüft. Aus diesem Programm glichen die Länder bis zum Jahresende 2016 Schäden von 465 Mio. Euro aus.

Der Bundesrechnungshof stellte zahlreiche Schwachstellen beim Ausgleich der hochwasserbedingten Überschwemmungsschäden fest. Insbesondere bemängelte er die Förderungsgrundsätze, nach denen

- Unternehmen entschädigt wurden, obwohl sie nicht in ihrer Existenz bedroht waren,
- in ausgewiesenen Überschwemmungsgebieten auch der Anbau von hochpreisigen Kulturen entschädigt wurde, obwohl den Unternehmen das erhöhte Bewirtschaftungsrisiko bekannt war,

- Schäden ausgeglichen wurden, obwohl sie versicherbar gewesen wären und
- wesentliche Tatbestände zu unbestimmt waren, so dass die Länder in ihren Ausführungsrichtlinien eigene Regelungen zur Mindestschadenshöhe, Förderhöhe oder zu Härtefällen trafen. Entsprechend ergaben sich für gleiche Sachverhalte unterschiedliche Rechtsfolgen und Erstattungshöhen.

Das BMEL hat die Feststellungen und Empfehlungen im Wesentlichen anerkannt. Es überarbeitet derzeit die „Nationale Rahmenrichtlinie zur Gewährung staatlicher Zuwendungen zur Bewältigung von Schäden in der Land- und Forstwirtschaft verursacht durch Naturkatastrophen oder widrige Witterungsverhältnisse" (RRL), die die Grundlage für staatliche Beihilfen an diese Unternehmen bildet. Nach dem Entwurf der RRL ist unter anderem eine Reduzierung der Beihilfenintensität vorgesehen.

5.2 Modellvorhaben „Schulmilch im Fokus" und nationale Mehreinnahmen aus der Zusatzabgabe der Europäischen Union im Milchsektor

Das Modellvorhaben „Schulmilch im Fokus" (Modellvorhaben) fand in den Jahren 2008 bis 2010 in Nordrhein-Westfalen an circa 600 von insgesamt 3 440 Grundschulen statt. Es sollte den rückläufigen Schulmilchabsatz analysieren.

Das BMEL stellte für das Modellvorhaben seine nationalen Mehreinnahmen von 9,4 Mio. Euro aus der Zusatzabgabe der Europäischen Union im Milchsektor aus dem Milchquotenjahr 1992/93 zur Verfügung.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das BMEL

- die Mittel zweckwidrig für das Vorhaben verwendete, da es sie nach Unionsrecht nur zweckgebunden Milcherzeugern zur endgültigen Aufgabe der Milcherzeugung hätte auszahlen dürfen und
- nur 5,6 Mio. Euro verausgabte und bis heute über die restlichen 3,8 Mio. Euro verfügt.

Das BMEL verfügt über weitere rund 11 Mio. Euro nationaler Mehreinnahmen, die aus einem 1-prozentigen Abschlag stammen, der seit dem Jahr 2003 von der an die Europäische Union abzuführenden Zusatzabgabe einbehalten wird. Diese Mehreinnahmen sind nach Unionsrecht zweckgebunden vorrangig für Konkursfälle oder Fälle, in denen Erzeuger definitiv nicht in der Lage sind, ihre Abgabe zu leisten, einzusetzen. Die danach verbleibenden Beträge hätte das

BMEL als Milchaufgabevergütung auszahlen oder an Erzeuger erstatten müssen, die bestimmten vorrangigen Kategorien angehören oder infolge einer innerstaatlichen Bestimmung von einer außergewöhnlichen Lage betroffen waren. Die Mehreinnahmen sind nach § 45 Absatz 2 Satz 1 BHO bis zum Ende des auf die Bewilligung (des zugehörigen Ausgaberestes) folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres für die o. g. Zwecke zu verwenden.

Der Bundesrechnungshof empfahl dem BMEL, sich hinsichtlich der Verwendung der gesamten Mehreinnahmen von 20,4 Mio. Euro (9,4 Mio. Euro und 11 Mio. Euro) an die Europäische Kommission zu wenden. Sollte die Europäische Kommission keinen Anspruch auf Rückzahlung der Mittel erheben und auch eine Auszahlung an die Milcherzeuger nicht mehr möglich sein, müsste das BMEL die Mittel aus dem Einzelplan 10 an den Gesamthaushalt abführen.

Der Bundesrechnungshof hat seine Bedenken hinsichtlich der Verwendung der Mehreinnahmen dem BMF vorgetragen. Dieses hat das BMEL gebeten, hinsichtlich der noch vorhandenen nationalen Mehreinnahmen „rechtzeitig vor dem Aufstellungsverfahren zum 2. Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2018 einen tragfähigen Vorschlag – der die einschlägigen Maßgaben der EU berücksichtigt – zu unterbreiten".

Das BMEL folgte schließlich nach weiterem Schriftwechsel teilweise der Empfehlung des Bundesrechnungshofes. Es will 10 Mio. Euro (davon 3,8 Mio. Euro Restmittel aus dem Vorhaben) der noch zur Verfügung stehenden Mehreinnahmen von mittlerweile 15,5 Mio. Euro an den Gesamthaushalt abführen. Die verbleibenden 5,5 Mio. Euro will es weiterhin „zur Begleichung von Ansprüchen im Rahmen von noch nicht abgeschlossenen Rechtsstreitigkeiten etc." behalten. Dies widerspricht nach Auffassung des Bundesrechnungshofes den haushaltsrechtlichen und unionsrechtlichen Vorgaben.

Hinsichtlich der Vorbereitung, Durchführung und Umsetzung des Modellvorhabens stellte der Bundesrechnungshof fest, dass das BMEL

- für das Vorhaben keine Finanzierungskompetenz hatte und die Länder nicht gesondert finanziell daran beteiligte,
- durch das Vorhaben keine neuen Erkenntnisse zum Absatzrückgang der Schulmilch erlangte und die wissenschaftliche Absicherung der vorhandenen Erkenntnisse nicht gelang,

- die ihm im Vorfeld des Vorhabens bereits bekannten Gründe für den Schulmilchabsatzrückgang außerhalb seines Einflussbereiches liegen und
- Mittel in Millionenhöhe verausgabte, die für das Vorhaben nicht erforderlich waren.

Das BMEL widersprach den meisten Feststellungen des Bundesrechnungshofes. Es will jedoch bei künftigen Modellvorhaben deren Erforderlichkeit besser prüfen und auf ihre wissenschaftliche Validität achten.

5.3 Bilaterales Kooperationsprogramm

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) gibt jährlich rund 1,5 Mrd. Euro für das Ziel aus, Hunger und Mangelernährung bis zum Jahr 2030 zu überwinden. Es hat seit dem Jahr 2014 die Sonderinitiative „EINEWELT ohne Hunger" aufgelegt und will weltweit durch ausgewählte Projekte die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen in der Landwirtschaft herbeiführen. Auch das BMEL will mit einem Bilateralen Kooperationsprogramm durch praxisnahe Projektaktivitäten weltweit eine effiziente und ressourcenschonende Land- und Ernährungswirtschaft unterstützen. Es stellt hierfür jährlich bis zu 15 Mio. Euro bereit. Die Durchführung des Programms und seines Vorläufers überlässt das BMEL – nach der Durchführung von Vergabeverfahren – seit dem Jahr 1993 stets dem gleichen Unternehmen als Generalbeauftragten. Letztmals vergab das BMEL die Leistung im Jahr 2015. Es hatte vorher nicht untersucht, ob die Beauftragung eines Dritten wirtschaftlich war.

Der Bundesrechnungshof hat dieses Programm geprüft und die Notwendigkeit bezweifelt, weil es Ziele und Maßnahmen beinhaltet, die bereits vom BMZ mit der im Jahr 2014 aufgelegten Sonderinitiative verfolgt werden. Er hat beanstandet, dass das BMEL sein Kooperationsprogramm nicht beendet oder seine Ziele und Maßnahmen nicht klar und eindeutig abgegrenzt und das Programm danach ausgerichtet hat. Hierdurch entstehen Doppelstrukturen und Abstimmungsnotwendigkeiten. Der Bundesrechnungshof hat ausgeführt, dass das BMZ – wie auch im Eckpunktepapier über die Zusammenarbeit beider Ministerien festgelegt – für die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit federführend zuständig ist. Überdies hat der Bundesrechnungshof gerügt, dass einer Vergabe der Generalbeauftragung keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vorausging. Zudem hat er bemängelt, dass das BMEL das Programm noch nicht im Zu-

sammenhang evaluierte, zumal Einzelevaluierungen keine nachhaltige Wirkung aufgezeigt haben.

Das BMEL hat es abgelehnt, sein Bilaterales Kooperationsprogramm aufzugeben. Es hat Doppelstrukturen verneint. Neben der Sonderinitiative des BMZ, die in zwölf afrikanischen Ländern und in Indien aktiv sei, bedürfe es einer besonderen Vertretung agrarpolitischer Interessen durch das BMEL. Im Zuge der Globalisierung und wachsender internationaler Verflechtung sei das BMEL darauf angewiesen, seine agrar-, handels- und ernährungspolitischen Ziele und Interessen im europäischen und im internationalen Rahmen zu verfolgen. Doppelstrukturen lägen nicht vor, da sich Ziele, Zielgruppen, Zielländer und Konzepte deutlich unterschieden.

Das BMEL hat zugestanden, dass es die strategische Ausrichtung seiner Projektarbeit stärker ausformulieren und kommunizieren müsse. Vor dem Hintergrund der Prüfung habe es den Zielkatalog bereits eingegrenzt. Auch hat es anerkannt, dass es bei der Konzeption der Projekte künftig stärker auf Wirkungszusammenhänge und ein Wirkungsmonitoring achten müsse. Ferner hat das BMEL eine Wirtschaftlichkeitsprüfung vor der Vergabe des Generalauftrags im Jahr 2018 angekündigt. Es hat außerdem eine Gesamtevaluierung des Bilateralen Kooperationsprogramms beauftragt und im Januar 2018 vorgelegt, um die Nachhaltigkeit des Gesamtprogramms zu überprüfen, ggf. das bestehende Monitoring- und Evaluierungssystem zu optimieren und Verbesserungspotenziale aufzuzeigen.

Der Bundesrechnungshof wird beobachten, welche Schlüsse das BMEL aus der Gesamtevaluierung zieht. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sollte die Bundesregierung ihre Aktivitäten bündeln und ernährungs- und agrarpolitische Ziele durch ein einziges Programm unter einheitlicher Federführung verfolgen. So könnten Doppelstrukturen und eine Generalbeauftragung vermieden und Synergieeffekte besser genutzt werden.

6 Ausblick

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 7. Februar 2018 haben die Regierungsparteien für die laufende 19. Wahlperiode vereinbart, die Fördermöglichkeiten der GAK im Bereich „ländliche Entwicklung“ auszubauen. Das BMEL plant, einen Sonderrahmenplan „Förderung der ländlichen Entwicklung“

aufzulegen. Die Einzelheiten der Förderung und die finanzielle Ausstattung stehen noch nicht fest.

Ebenfalls im Koalitionsvertrag vereinbarten die Regierungsparteien, eine staatliche Kennzeichnung für „Fleisch aus besserer Tierhaltung (Tierwohllabel)" einzuführen. Es soll die Verbraucherinnen und Verbraucher bei ihrer Kaufentscheidung unterstützen. Mit dem „Tierwohllabel" können sie zukünftig Produkte erkennen, bei deren Erzeugung höhere als die gesetzlichen Standards bei der Tierhaltung eingehalten werden. Das BMEL beabsichtigt, bis Frühjahr 2019 das Rechtsetzungsverfahren abzuschließen und mit der Zertifizierung der Betriebe zu beginnen. Die ersten zertifizierten Produkte sollen ebenfalls 2019 auf den Markt kommen. Das BMEL will die Markteinführung mit einer Informationskampagne begleiten. Der Haushaltsentwurf für das Jahr 2018 sieht 7 Mio. Euro für die Entwicklung und Markteinführung des Tierwohllabels vor.

Schreiner Neis