

## **Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)**

(Einzelplan 10)

### **24 Entwicklung des Einzelplans 10**

#### **24.1 Überblick**

Das 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 2015 5,2 Mrd. Euro (Ist-Ausgaben). Das entsprach 1,7 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt.

70 % seines Gesamtbudgets gab das BMEL für die landwirtschaftlichen Sozialsysteme, 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 Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) und die Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e. V. wickelten diese als Projektträger fachlich und administrativ ab.

Die Tabelle 24.1 gibt einen Überblick über den Einzelplan 10.

Tabelle 24.1

**Übersicht über den Einzelplan 10  
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft**

	2015	2015	Abweichung	2016	2017	Veränderung 2016/2017 <sup>b</sup>
	Soll	Ist <sup>a</sup>	Ist/Soll <sup>b</sup>	Soll	Haushalts- entwurf	
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	5 350,7	5 245,5	-105,2	5 595,2	5 896,1	5,4
darunter:						
• Landwirtschaftliche Sozialpolitik	3 696,0	3 693,5	-2,5	3 814,0	3 917,3	2,7
• Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“	610,0	558,4	-51,6	650,0	765,0	17,7
• Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation (einschl. Bundesforschungsinstitute)	515,6	474,8	40,8	566,3	623,2	10,0
• Ministerium	93,3	90,1	-3,2	98,0	95,8	-2,2
Einnahmen des Einzelplans	85,1	88,8	3,7	67,8	67,1	-1,1
Verpflichtungsermächtigungen	1 105,6 <sup>c</sup>	560,7	-544,9	1 254,9	1 463,8	16,6
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	4 089	3 851 <sup>d</sup>	238	4 149 <sup>e</sup>	4 213	1,5

Erläuterungen: <sup>a</sup> Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).

<sup>b</sup> Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

<sup>c</sup> Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

<sup>d</sup> Ist-Besetzung am 1. Juni 2015.

<sup>e</sup> Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2016: 3 995 Planstellen/Stellen.

Quelle: Einzelplan 10. Für das Jahr 2015: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2016: Haushaltsplan; für das Jahr 2017: Haushaltsentwurf.

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

Tabelle 24.2

**Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums  
für Ernährung und Landwirtschaft**

	<b>Einnahmen 2015 (Ist)<sup>a</sup></b>	<b>Ausgaben 2015 (Ist)<sup>a</sup></b>	<b>Besetzte Planstel- len/Stellen am 1. Juni 2015</b>	<b>Besetzte Planstel- len/Stellen am 1. Juni 2016</b>
	<b>in Mio. Euro</b>			
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft	0,2	90,1	832	847
Bundesforschungsinstitute				
• Julius Kühn-Institut, Bundesforschungsinstitut für Kulturpflanzen	3,2	85,6	761	761
• Friedrich Löffler-Institut, Bundesforschungsinstitut für Tiergesundheit	9,0	102,1	624	621
• Max Rubner-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ernährung und Lebensmittel	1,8	49,8	449	453
• Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei	9,3	84,7	590	592
Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit	10,8	38,3	347	440
Bundessortenamt	11,4	22,3	289	275
Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung	7,2	97,1	880	870
Bundesinstitut für Risikobewertung	5,6	81,5	247	261

Erläuterung: <sup>a</sup> Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2015, Übersicht Nr. 4.9).  
Quelle: Einzelplan 10: Haushaltsrechnung für das Jahr 2015, Haushaltsplan für das Jahr 2016, Gesetzentwurf zum Haushaltsplan 2017.

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.

## **24.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung**

Die Ausgaben im Einzelplan 10 blieben im Jahr 2015 gegenüber dem Jahr 2014 mit 5,2 Mrd. Euro annähernd gleich. Im Jahr 2016 sind 5,6 Mrd. Euro und im Folgejahr 5,9 Mrd. Euro veranschlagt.

Ausgabenschwerpunkte bildeten im Jahr 2015 die landwirtschaftliche Sozialpolitik mit 3,7 Mrd. Euro, die GAK mit 558 Mio. Euro sowie die „Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation“ mit 475 Mio. Euro. Diese Bereiche sind auch ursächlich für die Ausgabensteigerungen in den Jahren 2016 und 2017.

Die Zahlungen der Europäischen Union für die Landwirtschaft und die ländlichen Räume sind nicht im Einzelplan 10 veranschlagt. Im Jahr 2015 betrugen sie 6,3 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 2015 Deutschland 5,1 Mrd. Euro aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft zur Verfügung. Die zweite Säule bildet die Politik für ländliche Räume. Hierzu zählen z. B. die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete sowie die finanzielle Förderung des Küsten- und Hochwasserschutzes. Für die zweite Säule standen Deutschland 1,2 Mrd. Euro im Jahr 2015 zur Verfügung.

## **24.3 Wesentliche Ausgaben**

### **24.3.1 Landwirtschaftliche Sozialpolitik**

Die landwirtschaftliche Sozialversicherung ist ein eigenständiges,

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 Fischerei sowie die Imkerei.

Wie bei anderen Sozialsystemen beteiligt sich der Bund an der Finanzierung der landwirtschaftlichen Sozialversicherung. Er bezuschusste sie im Jahr 2015 mit 3,7 Mrd. Euro. Davon entfielen 2,2 Mrd. Euro auf die Alterssicherung, 1,4 Mrd. Euro auf die Krankenversicherung und 100 Mio. Euro auf die Unfallversicherung. Bis zum Jahr 2017 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 wird sich von 252 000 im Jahr 2011 auf voraussichtlich 219 000 im Jahr 2016 verringern. Für das Jahr 2023 geht die Bundesregierung von 185 000 Beitragszahlenden aus. Auch die Zahl der Leistungsempfängerinnen und -empfänger ist rückläufig. Im Jahr 2011 bezogen 613 000 Personen Leistungen der Alters-

sicherung, zum 30. Juni 2015 lediglich noch 601 000.

Ebenfalls rückläufig sind die Zahl der Mitglieder der Krankenversicherung der Landwirte (rund 512 000 zum Stichtag 1. März 2016 gegenüber 564 000 im Jahr 2011) und die Zahl der beitragspflichtigen Unternehmen in der landwirtschaftlichen Unfallversicherung (1,5 Millionen im Jahr 2015 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. Der Gesetzgeber hat die Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau deshalb verpflichtet, spätestens im Jahr 2016 Höchstgrenzen für die Verwaltungs- und Verfahrenskosten der einzelnen Versicherungszweige einzuhalten. Die landwirtschaftliche Sozialversicherung verringerte ihre Verwaltungs- und Verfahrenskosten überwiegend durch einen sozialverträglichen Personalabbau. Sie geht davon aus, durch die bisherigen Maßnahmen die Ziele im Jahr 2016 zu erreichen und hat deshalb den weiteren Personalabbau gestoppt.

Die Ziele der Fusion und mögliche Einsparungen sind bislang nur teilweise realisiert. Die SVLFG sollte die bestehenden dezentralen Strukturen überprüfen und den Personalbedarf aufgabenbezogen bemessen. Da die Zahl der Versicherten und Leistungsempfänger und –empfängerinnen weiter zurückgehen wird, wird weiteres Personal auch künftig abzubauen sein.

### **24.3.2 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 2015 gab das BMEL für die GAK 558 Mio. Euro aus. Für das Jahr 2016 sind 650 Mio. Euro veranschlagt. Weitere 100 Mio. Euro stehen für den „Sonderrahmenplan für Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes“ zur Verfügung. Dieser wird im Jahr 2016 aus dem Zukunftsinvestitionsprogramm der Bundesregierung finanziert, das im Einzelplan 60 veranschlagt ist. Im Jahr 2017 sind die Mittel für den Sonderrahmenplan wieder im Einzelplan 10 berücksichtigt. Für die GAK stehen dann insgesamt 765 Mio. Euro zur Verfügung.

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

Diese Strukturen entziehen die 765 Mio. Euro GAK-Bundesmittel weitgehend einer Kontrolle durch den Bundesrechnungshof und bergen das Risiko prüfungsfreier Räume. Das schwächt auch das parlamentarische Budgetrecht.

Der Bundesrechnungshof prüfte in den Jahren 2014 und 2015 zusammen mit dem Landesrechnungshof Brandenburg die GAK-Förderung wasserwirtschaftlicher Maßnahmen. Die nachgeordneten Landesbehörden finanzierten zulasten des Bundes vielfach Projekte, die die im GAK-Rahmenplan festgelegten Bedingungen nicht erfüllten. Zudem setzten sie die Förderquoten und die Fördersummen zu hoch an.

Im Oktober 2015 legte das BMEL einen Referentenentwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des GAK-Gesetzes vor. Mit dieser Änderung soll die GAK zu einer „Gemeinschaftsaufgabe ländliche Entwicklung“ weiterentwickelt werden. Der Referentenentwurf sah vor, Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes auch unterhalb der Ebene der obersten Landesbehörden einfachgesetzlich zu legitimieren. Wegen Bedenken bezüglich der Verfassungsmäßigkeit scheiterte dieses Vorhaben. In dem von der Bundesregierung im April 2016 vorgelegten Gesetzentwurf wurde die Regelung nicht mehr berücksichtigt.

### **24.3.3 Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation**

Das BMEL steigerte die Ausgaben für Forschung und Innovationen (ohne Bundesforschungsinstitute) seit dem Jahr 2009 um 57 % auf geplante 239 Mio. Euro im Jahr 2016. Die Mittel sind im Wesentlichen für die Förderprogramme „Nachwachsende Rohstoffe“, „Innovationsförderung“ und „Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft“ 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 2017 sollen die Ausgaben um weitere 39 Mio. Euro steigen.

Das BMEL unterhält vier Bundesforschungsinstitute, die Entschei-

dungshilfen für die Ernährungs-, Landwirtschafts- und Verbraucher-schutzpolitik des Bundes erarbeiten. Die Ausgaben des Bundes für die Forschungseinrichtungen lagen im Jahr 2015 bei 322 Mio. Euro. Im Jahr 2016 veranschlagte das BMEL 328 Mio. Euro. Für das Jahr 2017 sieht der Haushaltsentwurf 346 Mio. Euro vor.

#### **24.4 Wesentliche Einnahmen**

Die Ist-Einnahmen betrugen 88,8 Mio. Euro im Jahr 2015. Für das Jahr 2016 sind 67,8 Mio. Euro veranschlagt, für das Jahr 2017 sind 67,1 Mio. Euro eingeplant.

#### **24.5 Feststellungen zu ausgewählten Aufgabenbereichen**

##### **24.5.1 Modellvorhaben zum Einsatz von Bioenergie**

Das BMEL stellt jährlich 60 Mio. Euro aus dem Förderprogramm „Nachwachsende Rohstoffe“ für die angewandte Forschung und Entwicklung der energetischen und stofflichen Verwendung von nachwachsenden Rohstoffen bereit. Es förderte daraus u. a. das Modellvorhaben „Wettbewerb Bioenergie-Regionen – Vorhaben zum Aufbau regionaler Strukturen im Bereich Bioenergie“. Das BMEL stellte in den Jahren 2009 bis 2015 für zwei Förderphasen rund 18 Mio. Euro zur Verfügung.

Der Bundesrechnungshof stellte zahlreiche Schwachstellen bei der Vorbereitung und Durchführung des Modellvorhabens fest. Insbesondere bemängelte er

- die fehlende Finanzierungskompetenz für das Modellvorhaben,
- die fehlenden messbaren Erfolgskriterien zur Einschätzung, ob das gewünschte Ziel des Vorhabens erreicht wurde und
- die mangelnde Verwertbarkeit der Ergebnisse der Begleitforschung.

##### **24.5.2 Umsatzsteuer bei Druckerzeugnissen**

In verschiedenen Prüfungen stellte der Bundesrechnungshof fest, dass das BMEL und dessen Geschäftsbereich teilweise 19 % Umsatzsteuer für Druckerzeugnisse entrichteten, obwohl hierfür ein Steuersatz von 7 % gilt. Das BMEL hat sichergestellt, dass künftig Druckerzeugnisse zum ermäßigten Steuersatz bezogen werden.

### **24.5.3 Netzwerk Junge Familie**

Das BMEL finanzierte von 2009 bis 2015 das Projekt „Gesund ins Leben - Netzwerk Junge Familie“ (Netzwerk) in zwei Projektphasen mit 3,1 Mio. Euro. Zuwendungsempfänger war der aid Infodienst e. V. (aid), den das BMEL auch institutionell fördert. Der aid beabsichtigte, mit dem Netzwerk werdenden Eltern und jungen Familien einheitliche, leicht umsetzbare Empfehlungen für einen gesunden Lebensstil von der Schwangerschaft bis ins Kleinkindalter zu vermitteln. Von Beginn an sollte der aid überlegen, wie er das Netzwerk auch nach Projektende weiterfinanzieren kann.

Im Juni 2014 beantragte der aid Mittel von fast 4 Mio. Euro für eine dritte Projektphase. Das BMEL lehnte die weitere Förderung auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes ab. Seit dem Jahr 2016 ist das Netzwerk beim aid eingegliedert und wird über dessen institutionelle Förderung finanziert.

### **24.5.4 Förderung von Berufs- oder Bundeswettbewerben**

Das BMEL fördert seit Jahrzehnten vier nationale Berufs- oder Bundeswettbewerbe im Agrarbereich mit Zuwendungen von jährlich 200 000 Euro. Es begründete die Förderung insbesondere mit positiven Effekten auf die fachliche und persönliche Entwicklung der Teilnehmenden.

Der Bundesrechnungshof bemängelte die Förderung, da das BMEL keine Finanzierungskompetenz für nationale Berufs- oder Bundes-

wettbewerbe hat. Die Durchführung dieser Wettbewerbe obliegt den jeweiligen Berufsverbänden, die ihre Aufgaben selbstständig erfüllen und finanzieren.

Zudem widerspricht eine jahrzehntelange regelmäßige Förderung dem Grundsatz der zeitlichen Begrenzung einer Projektförderung.

## **24.6      Ausblick**

Im Finanzplan des Bundes sind für die Jahre 2018 bis 2020 jeweils 5,8 Mrd. Euro für den Einzelplan 10 vorgesehen.

Das BMEL beabsichtigt, die „Verbraucher- und Multiplikatorenkommunikation im Ernährungsbereich“ organisatorisch und inhaltlich zu stärken. Dazu plant es, ein Bundeszentrum für Ernährung in der BLE einzurichten. Das Bundeszentrum soll seine Arbeit Anfang Januar 2017 aufnehmen und mit Beschäftigten der BLE und des aid besetzt werden.