



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 Beratungen zum Bundeshaushalt 2021

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne
des § 96 Abs. 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der
Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht
(www.bundesrechnungshof.de).

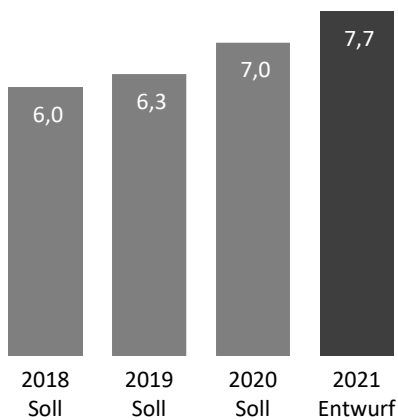
Gz.: III 3 - 2020 - 0567

Bonn, den 30. September 2020

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

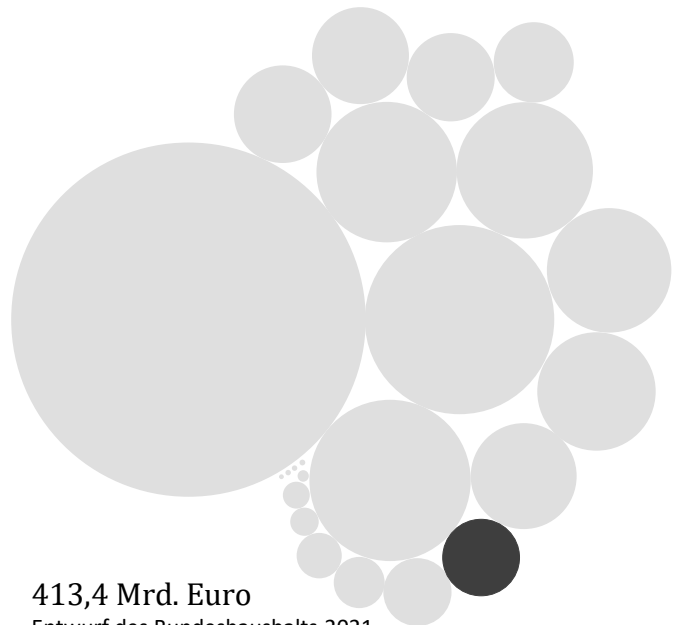
7,7 Mrd. Euro

Ausgaben



Soll-Entwicklung

Ausgaben in Mrd. Euro

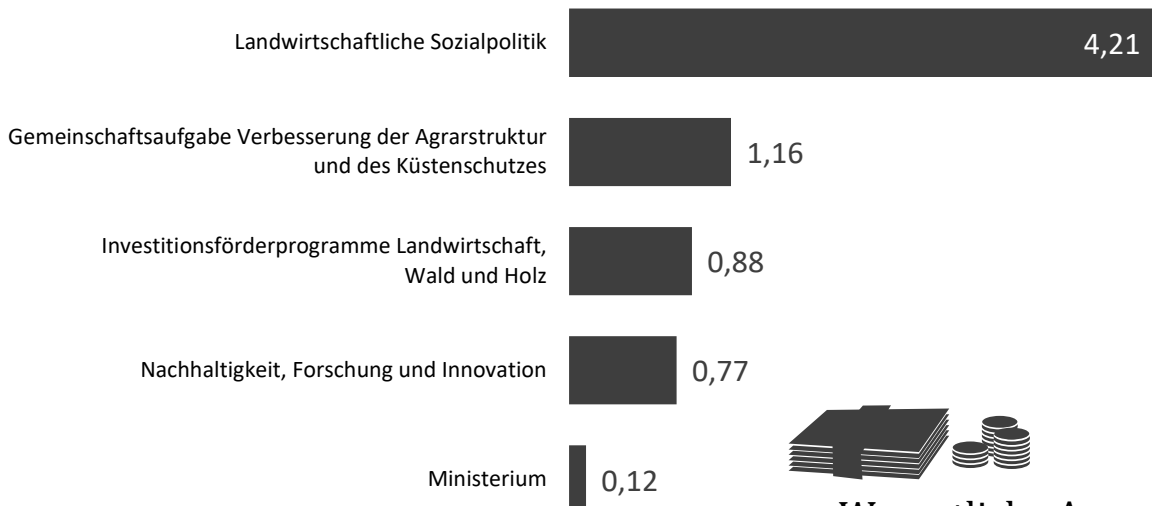


4 645

+ 72

Personal

Planstellen und Stellen
Veränderung zum Vorjahr



Wesentliche Ausgaben

in Mrd. Euro

Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	3
1.1	Allgemeines	3
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	6
2.1	Allgemeines	6
2.2	Neue Investitionsförderprogramme durch Corona-Pandemie und „Bauernmilliarde“ (Kapitel 1010)	7
2.3	Übertragbare Mittel und Ausgabereste	7
2.4	Verpflichtungsermächtigungen	9
3	Wesentliche Ausgaben	10
3.1	Landwirtschaftliche Sozialversicherung (Kapitel 1001)	10
3.2	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (Kapitel 1003)	13
3.3	Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation (Kapitel 1005)	14
4	Prüfungsfeststellungen in Zusammenhang mit der Corona-Pandemie	15
5	Weitere Prüfungsfeststellungen	17
5.1	Deutsche Gesellschaft für Ernährung e. V.	17
5.2	Max Rubner-Institut (Kapitel 1015)	18
6	Ausblick	19

1 Überblick

1.1 Allgemeines

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

Für das Jahr 2021 sollen 7,7 Mrd. Euro im Einzelplan 10 veranschlagt werden. Dies entspricht 1,9 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt. Damit stehen dem BMEL 643 Mio. Euro mehr zur Verfügung als im Vorjahr (Volumen 2020 inklusive 2. Nachtragshaushalt: 7,0 Mrd. Euro). Zudem ist das BMEL gehalten, eine Globale Minderausgabe von 113 Mio. Euro zu erwirtschaften.

55 % seines Gesamtbudgets gibt das BMEL für die landwirtschaftlichen Sozialsysteme und 15 % für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) aus.

Die übrigen 30 % des Gesamtbudgets verwendet 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 finanziert das BMEL mehrere Förderprogramme, die die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) und die Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e. V. als Projektträger fachlich und administrativ abwickeln. Im Vergleich zu anderen Einzelplänen (vgl. Einzelplan 09) sind in den Erläuterungen zu den jeweiligen Titeln die Projektträgerkosten nicht angegeben.

Außerhalb des Einzelplans 10 soll das BMEL im Jahr 2021 nach einem Entwurf des Wirtschaftsplans des „Energie- und Klimafonds“ (EKF) Ausgaben von 168 Mio. Euro bewirtschaften. Dies entspricht 0,4 % der Ausgaben des EKF.

Die Entwicklung von Ausgaben, Einnahmen und Verpflichtungsermächtigungen sowie von Planstellen und Stellen im Einzelplan 10 zeigt die Tabelle 1.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 10 Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

	2019 Soll	2019 Ist ^a	Differenz Ist-Soll ^b	2020 Soll	2021 Entwurf	Änderung zu 2020 ^b
	<i>in Mio. Euro</i>					<i>in %</i>
Ausgaben	6 323,8	6 127	-196,9	7 018,3	7 661,4	9,2
darunter:						
• Landwirtschaftliche Sozialpolitik	4 032,2	3 986,7	-45,4	4 111,0	4 208,8	2,3
• Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“	900	766,5	-133,5	1 135,1	1 161,6	2,3
• Investitionsförderprogramme Landwirtschaft, Wald und Holz	0,0	0,0	0,0	330,0	877,0	137,6
• Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation (einschließlich Bundesforschungsinstitute)	788,7	665,2	123,6	816,0	767,2	-6,4
• Ministerium	110,9	107,1	-3,7	119,2	119,1	-0,1
Einnahmen	64	109,2	45,2	65,1	80,4	19
Verpflichtungsermächtigungen	1 538,1^c	1 063,8	474,8	1 482,3	1 719,2	13,8
	<i>Planstellen/Stellen</i>					<i>in %</i>
Personal	4 430	4 145^d	143	4 573^e	4 645	1,6

- Erläuterungen:
- ^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2019, Übersicht Nummer 4.9).
 - ^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
 - ^c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
 - ^d Ist-Besetzung am 1. Juni 2019.
 - ^e Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2020: 4 240 Planstellen/Stellen.

Quellen: Einzelplan 10. Für das Jahr 2019: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2020: Haushaltsplan (in der Fassung des 2. Nachtragshaushalts); für das Jahr 2021: Haushaltsentwurf.

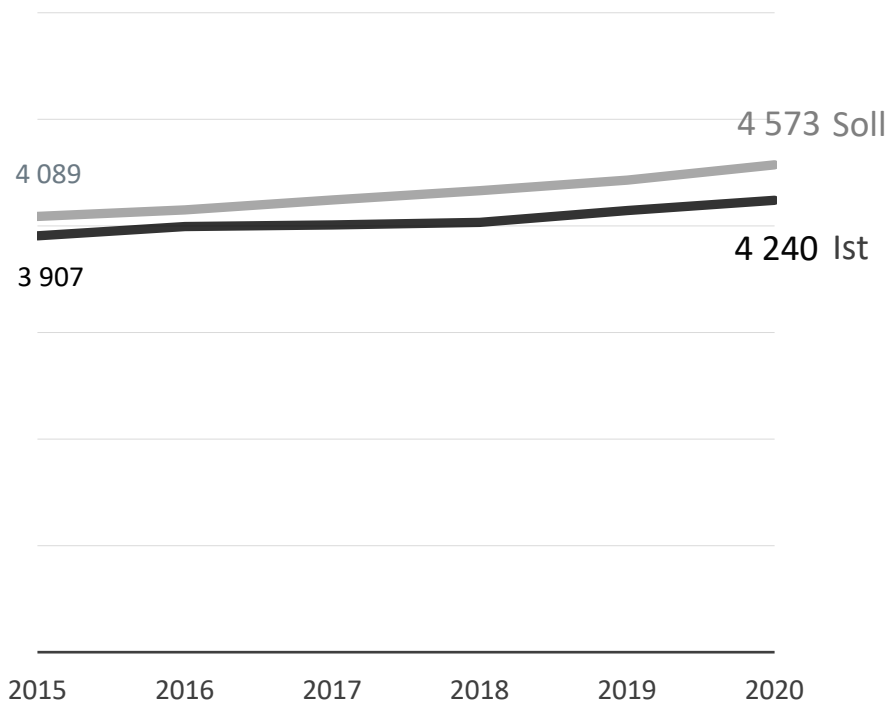
Zum Geschäftsbereich des BMEL gehören die BLE, das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, das Bundessortenamt, vier Bundesforschungsinstitute und das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR). Der Deutsche Weinfonds, der über eine Sonderabgabe finanziert wird, untersteht der Aufsicht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

Das BMEL fördert 15 Forschungs- und Dienstleistungseinrichtungen mit institutionellen Zuwendungen.¹ Weitere neun Einrichtungen erhalten jährliche Projektförderungen.² Für das Jahr 2021 soll die Summe der veranschlagten Zuwendungen 81 Mio. Euro betragen.

Von den für das Jahr 2020 im Einzelplan 10 ausgewiesenen 4 573 Planstellen und Stellen waren 333 zum 1. Juni 2020 nicht besetzt (7,3 %).

Abbildung 1

Schere zwischen Soll und Ist geht weiter auf
Entwicklung des Stellensolls und der Ist-Besetzung (zum 1. Juni) in den Jahren 2015 bis 2020



Quellen: Einzelplan 10, Haushaltspläne der Jahre 2015 bis 2020; für die Ist-Zahlen 2020: Haushaltsentwurf 2021.

¹ Deutsche Gesellschaft für Ernährung e. V., sechs Einrichtungen der „Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V.“, Deutsches Biomasseforschungszentrum gGmbH, Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e. V., Zentrum für Betriebswirtschaft im Gartenbau e. V., Kuratorium für Waldarbeit und Forsttechnik e. V., Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e. V., Schutzgemeinschaft Deutscher Wald e. V., Bundesverband der Regionalbewegung e. V., Deutscher Verband für Landschaftspflege e. V.

² Deutscher Pflügerrat e. V., Verband Deutscher Landwirtschaftlicher Untersuchungs- und Forschungsanstalten, Stiftung für Begabtenförderung der deutschen Landwirtschaft e. V., Deutsche Welthungerhilfe, Deutsche Gesellschaft für Züchtungskunde e. V., Verein Futtermitteltest, Deutsche Gartenbauwissenschaftliche Gesellschaft e. V., Agrar-soziale Gesellschaft e. V., Deutsches Landwirtschaftsmuseum.

Im Haushaltsentwurf 2021 ist ein weiterer Zuwachs von 72 Planstellen und Stellen vorgesehen.

Die BLE und das BfR werden haushaltsrechtlich als Zuwendungsempfänger behandelt und sind in den in der Abbildung 1 genannten Personalzahlen nicht enthalten. Sie haben Personalbedarfsermittlungen durchgeführt und mit den Bundeshaushalten 2018 bis 2020 insgesamt 278 zusätzliche Planstellen und Stellen erhalten. Im Haushaltsentwurf 2021 sind weitere 146 Planstellen und Stellen vorgesehen. Der Stellenhaushalt der beiden Einrichtungen soll damit von 1 205 Planstellen und Stellen im Jahr 2017 auf 1 629 Planstellen und Stellen im Jahr 2021 ansteigen. Dies bedeutet einen Zuwachs seit dem Jahr 2017 um 26 %. 117 Stellen waren zum 1. Juni 2020 nicht besetzt.

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

2.1 Allgemeines

Nachdem die Ausgaben im Einzelplan 10 im Jahr 2015 noch bei 5,4 Mrd. Euro lagen, stiegen sie bis zum Jahr 2019 auf 6,3 Mrd. Euro an. Im Jahr 2020 wird erstmals mit 7,0 Mrd. Euro die 7-Milliarden-Euro-Grenze erreicht. Im Jahr 2021 sind 7,7 Mrd. Euro vorgesehen. Damit steigen die Ausgaben im Einzelplan 10 seit dem Jahr 2015 um 30 %. Die Entwicklung der Ausgaben in den Jahren 2018 bis 2021 zeigt die grafische Übersichtsseite zu Beginn des Berichts.

Ausgabenschwerpunkte bilden im Jahr 2021 wie in den Vorjahren die landwirtschaftliche Sozialpolitik mit 4,2 Mrd. Euro, die GAK mit 1,2 Mrd. Euro sowie die Förderung von Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation mit 767 Mio. Euro. Als weiterer Ausgabenschwerpunkt ist die Investitionsförderung für Landwirtschaft, Wald und Holz mit 877 Mio. Euro hinzugekommen.

Die Zahlungen der Europäischen Union für die Landwirtschaft und die ländlichen Räume sind nicht im Einzelplan 10 veranschlagt. Im Jahr 2020 betragen sie 6,2 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 2020 Deutschland 4,9 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 1,3 Mrd. Euro im Jahr 2020 zur Verfügung.

2.2 Neue Investitionsförderprogramme durch Corona-Pandemie und „Bauernmilliarde“ (Kapitel 1010)

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Einzelplan 10 sind nicht so groß wie in anderen Einzelplänen. Das BMEL verzeichnete im Jahr 2020 in zwei Nachtragshaushalten einen Mittelanstieg von 331 Mio. Euro. Ein Großteil dieser Mittel verwendete es für Konjunkturmaßnahmen in Wald und Holz und für die Investitionsförderung in den Stallumbau zur Gewährleistung des Tierwohls. Für das Jahr 2021 sind hierfür 670 Mio. Euro vorgesehen.

Weitere 207 Mio. Euro sollen im Jahr 2021 als Zuschüsse an die Landwirtschaftliche Rentenbank für ein Bundesprogramm zur Förderung von Investitionen in Güllelagerung, Gülleausbringungstechnik und Gülleaufbereitung fließen. Diese Mittel gehören zu der sogenannten „Bauernmilliarde“, mit der in den Jahren 2021 bis 2024 der Transformationsprozess in der Landwirtschaft in Folge der Änderungen der Düngeverordnung unterstützt werden soll.

Das BMEL arbeitet derzeit an der Ausgestaltung der Programme.

2.3 Übertragbare Mittel und Ausgabereste

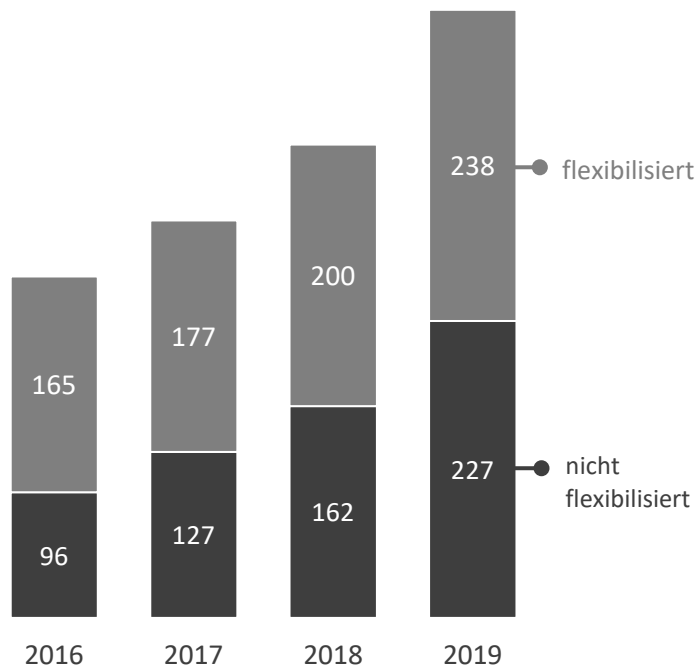
Die übertragbaren Mittel und die Ausgabereste stiegen im Einzelplan 10 in den letzten Jahren tendenziell stetig an. Die in das Jahr 2020 übertragbaren Mittel erreichen mit 611,5 Mio. Euro einen Höchstwert. Die übertragbaren Mittel bestehen aus einem flexibilisierten Anteil von 230,9 Mio. Euro und einem nicht flexibilisierten Anteil von 380,5 Mio. Euro.

Aus den in das Jahr 2019 übertragbaren Mitteln von 515,4 Mio. Euro bildete das BMEL im Jahr 2019 Ausgabereste von 464,6 Mio. Euro. Die Ausgabereste erreichen damit einen Höchstwert und sind im Vergleich zum Jahr 2018 um 28,1 % gestiegen. Die im Jahr 2019 gebildeten Ausgabereste bestehen aus einem flexibilisierten Anteil von 237,7 Mio. Euro und einem nicht flexibilisierten Anteil von 226,9 Mio. Euro.

Abbildung 2

Gebildete Ausgabereste wachsen seit Jahren erheblich

In Mio. Euro, aus flexibilisierten und nicht flexibilisierten Titeln



Quellen: Einzelplan 10, Haushaltsrechnungen.

Die meisten Ausgabereste entfielen im Jahr 2019 mit 211,2 Mio. Euro auf die Behörden im nachgeordneten Geschäftsbereich (ohne BfR und BLE). Die Ausgabereste wurden mit 194,4 Mio. Euro überwiegend aus flexibilisierten Haushaltsansätzen gebildet, davon 81,4 Mio. Euro im Bereich der sächlichen Verwaltungsausgaben (Hauptgruppe 5).

Weitere Ausgabereste entfielen mit 231,1 Mio. Euro auf die Kapitel 1003 (Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“), 1004 (Marktordnung, Maßnahmen der Notfallvorsorge), 1005 (Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation) und 1012 (Bundesministerium). Hiervon waren 204 Mio. Euro nicht flexibilisiert.

Ausgabereste stehen grundsätzlich bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres als Ausgabeermächtigung zur Verfügung (§ 45 Absatz 2 BHO). Für den flexibilisierten Bereich hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) eine generelle Ausnahme von der zeitlichen

Verfügungsbeschränkung zugelassen. Deshalb besteht für die Ressorts ein Anreiz, im flexibilisierten Bereich „großzügig“ Reste zu bilden. Aber auch hier gilt, dass für die Bildung von Ausgaberesten ein konkreter sachlicher Bedarf vorliegen muss.

Sofern gebildete Ausgabereste genutzt werden, führt dies in den betroffenen Titeln zu einer zusätzlichen Ausgabeermächtigung im laufenden Haushaltsjahr. Ausgabereste beeinträchtigen die Transparenz des Haushalts, weil sie nicht im Haushaltsplan ausgewiesen werden. Die Inanspruchnahme von Ausgaberesten und die entsprechenden kassenmäßigen Einsparungen werden erst in der Haushaltsrechnung dargestellt. So wurden beispielsweise im Jahr 2019 bei der Förderung von Maßnahmen für eine Verbesserung der Energieeffizienz in Landwirtschaft und Gartenbau (Kapitel 1005 Titel 686 06 und 893 02, seit dem Jahr 2020 im Wirtschaftsplan des EKF veranschlagt) zusätzlich zu den Sollansätzen von 27,8 Mio. Euro Ausgabereste von 34,5 Mio. Euro in Anspruch genommen.

Der Bundesrechnungshof sieht die Höhe der Ausgabereste und die Anzahl der betroffenen Titel kritisch. Zudem hat er festgestellt, dass das BMEL das für die Bildung von Ausgaberesten erforderliche Vorliegen eines sachlichen Grundes nicht immer hinreichend geprüft hat. Er empfahl die Bildung von Ausgaberesten auf das sachlich unbedingt erforderliche Maß zu reduzieren und die bisher angesammelten Ausgabereste kritisch zu überprüfen und mittelfristig abzubauen. Das BMF sollte bei der Genehmigung entsprechender Anträge des Ressorts verstärkt darauf achten.

2.4 Verpflichtungsermächtigungen

Von den im Einzelplan 10 für das Haushaltsjahr 2019 ausgebrachten Verpflichtungsermächtigungen von 1,5 Mrd. Euro ist das BMEL Verpflichtungen von 1 063 Mio. Euro eingegangen (69 %). Die Ausgaben des Jahres 2021 sind aufgrund von Verpflichtungsermächtigungen der Haushaltsjahre 2019 und früher bereits mit insgesamt 1,5 Mrd. Euro verplant. Dies entspricht 19,8 % der für das Jahr 2021 veranschlagten Ausgaben. Im Haushaltsplan des Jahres 2020 sind weitere Verpflichtungsermächtigungen mit Fälligkeit im Jahr 2021 von 1,2 Mrd. Euro ausgebracht. Die daraus folgende zusätzliche Inanspruchnahme der Ausgaben des Jahres 2021 bleibt abzuwarten.

Durch die Vorbelastungen aus eingegangenen Verpflichtungen sind große Teile des Bundeshaushalts zukünftiger Jahre bereits festgelegt. Sie sind so der Disposition des Haushaltsgesetzgebers zukünftiger Jahre entzogen.

Mit dem Haushalt 2021 sollen – über die Haushaltsmittel des Jahres 2021 hinaus – Verpflichtungsermächtigungen für Folgejahre von 1,7 Mrd. Euro ausgebracht werden.

3 Wesentliche Ausgaben

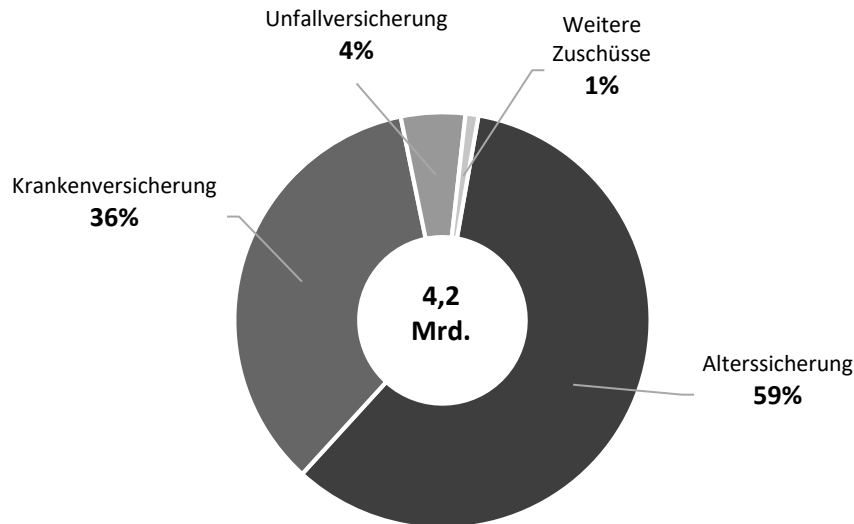
3.1 Landwirtschaftliche Sozialversicherung (Kapitel 1001)

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 2019 mit insgesamt annähernd 4 Mrd. Euro. Davon entfielen 2,36 Mrd. Euro auf die Alterssicherung, 1,41 Mrd. Euro auf die Krankenversicherung, 177 Mio. Euro auf die Unfallversicherung und 44 Mio. Euro auf weitere Zuschüsse. Im Jahr 2021 sollen die Gesamtausgaben für die landwirtschaftliche Sozialversicherung auf über 4,2 Mrd. Euro steigen. Deren über die letzten Jahre weitgehend konstante prozentuale Zusammensetzung zeigt die folgende Grafik.

Abbildung 3

Landwirtschaftliche Sozialpolitik begünstigt vor allem Altenteiler Bundeszuschüsse zur Landwirtschaftlichen Sozialversicherung, prozentuale Verteilung



Quelle: Haushaltsentwurf 2021.

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 (Altenteiler). Bei der Unfallversicherung mindert er die Beiträge von landwirtschaftlichen Betrieben. Der Bundesrechnungshof hat den Bundeszuschuss zur Unfallversicherung geprüft. Er hat Zweifel, ob das BMEL die mit diesem Zuschuss angestrebten Ziele erreicht, und übersandte hierzu einen Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages.

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 180 000 am Ende des Jahres 2019 verringert. Für das Jahr 2023 geht die Bundesregierung in ihrem bislang letzten

„Lagebericht über die Alterssicherung der Landwirte 2017“ von 157 000 Beitragszahlenden aus. Im Jahr 2011 bezogen 613 000 Personen Leistungen der Alterssicherung, zum 30. September 2019 lediglich noch 582 000.

Ebenfalls rückläufig sind die Zahl der Mitglieder der Krankenversicherung der Landwirte (rund 469 000 zum Stichtag 1. November 2019 gegenüber 564 000 im Jahr 2011) und die Zahl der beitragspflichtigen Unternehmen in der landwirtschaftlichen Unfallversicherung (um circa 10 000 jährlich, Stand im Jahr 2018: 1,48 Millionen). 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 kam es zur Fusion der zuvor selbstständigen landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften, Alterskassen, Krankenkassen und Pflegekassen sowie des ehemaligen Spitzenverbandes 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. Im Vergleich zum Jahr 2016 sind die Soll-Ansätze der Verwaltungs- und Verfahrenskosten der SVLFG in den Folgejahren allerdings bereits wieder erheblich gestiegen.

Ein entsprechender Bericht des Bundesrechnungshofes, der sich gegenwärtig in der parlamentarischen Beratung befindet, weist auf diesen erneuten Anstieg der Verwaltungs- und Verfahrenskosten, aber auch auf den aktuellen Stand der Organisationsstruktur der SVLFG hin. Er folgert, dass die SVLFG die an die Fusion geknüpften Ziele des Gesetzgebers auch im siebten Jahr nach ihrer Errichtung noch nicht erreicht hat. Nach wie vor besteht eine erheblich durch Standorte bzw. Regionen geprägte, verteilte Aufgabenwahrnehmung. Der Bundesrechnungshof hält es daher für erforderlich, dass die SVLFG ihr Handeln vorrangig an dem Ziel einer dauerhaften Kostensenkung ausrichtet. Andernfalls ist die Existenz der landwirtschaftlichen Sozialversicherung als eigenständiges Sozialversicherungssystem aufgrund der demografischen Entwicklung mit weiter rückläufigen Versichertenzahlen und deshalb sinkendem Aufgabenvolumen nicht zu gewährleisten.

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

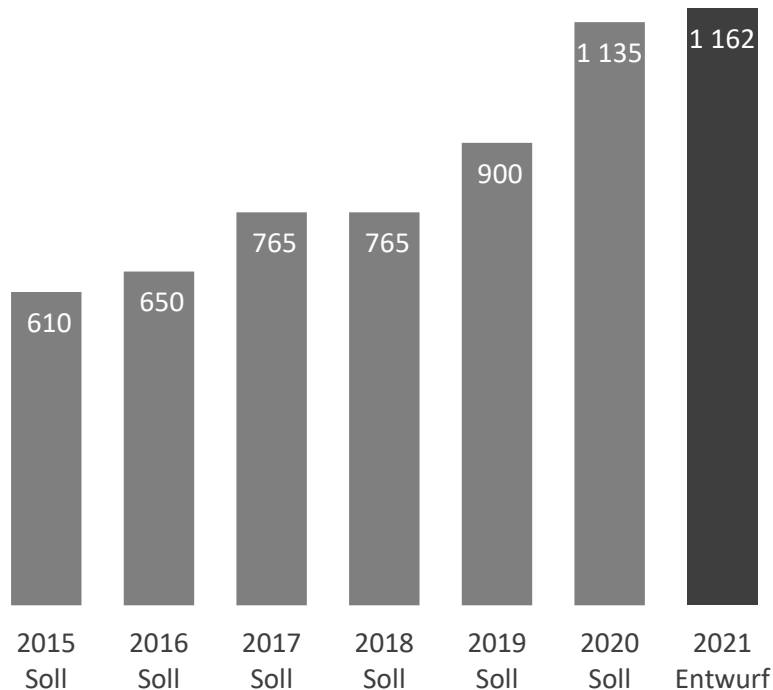
Bei der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) beteiligt sich der Bund finanziell an Aufgaben der Länder. Die GAK enthält mehr als 58 verschiedene Förderungen für Agrarstruktur- und Infrastrukturmaßnahmen und deckt in weiten Teilen den Anwendungsbereich der EU-Verordnung „über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds“ (ELER-Verordnung) ab. Einzelheiten vereinbaren Bund und Länder in einem Rahmenplan, der jährlich fortgeschrieben wird. Der Bund übernimmt 60 % der Ausgaben bei der Agrarstruktur und 70 % beim Küstenschutz.

Im Jahr 2019 gab das BMEL für die GAK 766 Mio. Euro aus. Im Jahr 2020 veranschlagte es 1 135 Mio. Euro. Für das Jahr 2021 sieht der Haushaltsentwurf 1 162 Mio. Euro vor. Davon sind 410 Mio. Euro für die Sonderrahmenpläne „Maßnahmen des Küstenschutzes in Folge des Klimawandels“ (25 Mio. Euro), „Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes“ (100 Mio. Euro) und „Förderung der ländlichen Entwicklung“ (200 Mio. Euro) vorgesehen. Weitere 85 Mio. Euro stehen für den Sonderrahmenplan für Maßnahmen des Insektenschutzes zur Verfügung, der im Rahmen des Aktionsprogramms „Insektenschutz“ der Bundesregierung im Jahr 2020 in die GAK aufgenommen wurde. Damit wird das BMEL die Ausgaben für die GAK seit dem Jahr 2015 (Ansatz von 610 Mio. Euro) fast verdoppeln (Steigerung von 90 %).

Abbildung 4

Ausgaben des Bundes für die GAK erreichen neuen Höchststand

Ausgabenentwicklung in den Jahren 2015 bis 2021, in Mio. Euro



Quellen: Einzelplan 10. Für die Jahre 2015 bis 2020: Haushaltspläne; für das Jahr 2021: Haushaltsentwurf.

3.3 Nachhaltigkeit, Forschung und Innovation (Kapitel 1005)

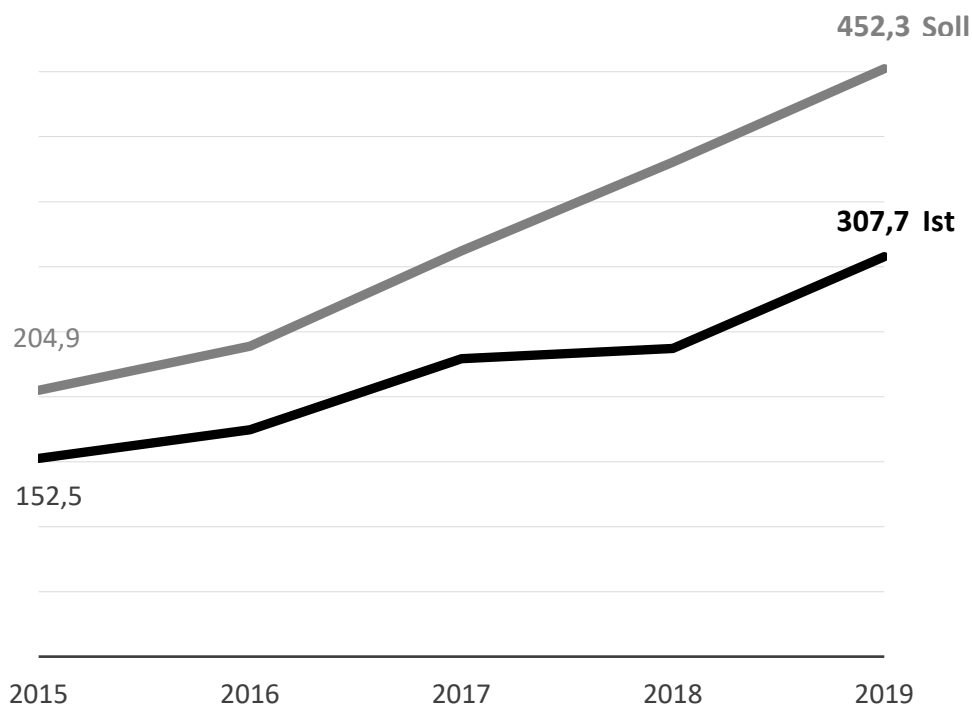
Das BMEL erhöhte die Ausgaben für Nachhaltigkeit, Forschung und Innovationen (ohne Bundesforschungsinstitute) bisher kontinuierlich. So stiegen sie allein seit dem Jahr 2015 um 126 % auf geplante 470 Mio. Euro im Jahr 2020. Im Jahr 2021 liegen die veranschlagten Mittel mit 426 Mio. Euro erstmals unter dem Wert des Vorjahres. Die Mittel sind im Wesentlichen für die Förderprogramme „Nachwachsende Rohstoffe“, „Innovationsförderung“, „Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft“, die Bundesprogramme „Ländliche Entwicklung“ und „Nutztierhaltung“, die Umsetzung der Ackerbaustrategie 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.“.

Die Ist-Ausgaben blieben im genannten Zeitraum deutlich hinter den Soll-Ausgaben zurück. So gab das BMEL allein im Jahr 2019 mit 308 Mio. Euro 32 % weniger aus, als es geplant hatte.

Abbildung 5

Ist-Ausgaben bleiben deutlich hinter dem Soll zurück

Entwicklung in den Jahren 2015 bis 2019, in Mio. Euro



Quellen: Einzelplan 10, Haushaltsrechnungen.

4 Prüfungsfeststellungen in Zusammenhang mit der Corona-Pandemie

Der Bund ist zuständig für die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln in Krisenzeiten. Dazu betreibt das BMEL eine Ernährungsnotfallvorsorge. Teil der Ernährungsnotfallvorsorge ist eine Notfallbevorratung, bei der das BMEL zur Weiterverarbeitung vorgesehene Lebensmittel an verschiedenen Standorten in Deutschland in unterschiedlich großen Mengen einlagert.

Die jährlichen Ausgaben für die Notbevorratung liegen seit dem Jahr 2012 zwischen 13 und 21 Mio. Euro. In der Vergangenheit konnte die eingelagerte Ware aufgrund knapper Haushaltsmittel nicht im erforderlichen Umfang turnusmäßig gewälzt und verkauft werden. Dies führte zu erheblichen

Altbeständen, die ab dem Jahr 2021 unbedingt verkauft werden müssen, um die Verwertungsverluste zu minimieren und einer weiteren Überalterung der Bestände entgegenzuwirken. Dazu soll der Haushaltsansatz dauerhaft auf 27 Mio. Euro pro Jahr angehoben werden. Der kreditfinanzierte Wert der bevorrateten Ware beträgt rund 260 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2011 die Ernährungsnotfallvorsorge des Bundes geprüft und dem BMEL empfohlen, einheitliche Regelungen zu schaffen, auf ein Gesamtkonzept hinzuwirken und die Bevorratung darauf abzustimmen. Im Jahr 2018 prüfte der Bundesrechnungshof die Ernährungsnotfallvorsorge des Bundes erneut.

Das BMEL hat mittlerweile darauf hingewirkt, dass der Bund im Jahr 2017 eine neue einheitliche Rechtsgrundlage für zivile und militärisch bedingte Versorgungskrisen schuf. Die Gesamtkonzeption sei durch die Konzeption Zivile Verteidigung³ geschaffen. Allerdings haben die Bemühungen des BMEL um ein Gesamtkonzept nach wie vor zu keinen definierten Schnittstellen zu anderen Versorgungsmaßnahmen (wie Trinkwasser, Energie und Verkehr) geführt.

Die gemeinsam mit den Ländern erstellten Arbeitshilfen und die Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern zur Sicherstellung der Ernährung in einer Versorgungskrise hat die Agrarministerkonferenz zustimmend zur Kenntnis genommen. Eine aktuelle Nachfrage des Bundesrechnungshofes ergab, dass eine Unterzeichnung der Vereinbarung noch aussteht.

Über die staatliche Notbevorratung hat das BMEL noch immer nicht abschließend entschieden, auch wenn die Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage (Drucksache 19/18593 vom 14. April 2020) angab, dass sie die derzeitige Form der öffentlichen Bevorratung für eine wirtschaftlich geeignete Form der Vorsorge halte. Die Versorgungsplanung, Warenart, Warenmenge sowie Lagerorte verbleiben demnach auf dem – geringfügig verbesserten – Stand von 2011.

Aufgrund der fehlenden Grundsatzentscheidung ist keine sachgerechte Bevorratung sichergestellt. Selbst wenn die Vorräte kohärent zur Anzahl der

³ Die Konzeption zivile Verteidigung hat die Bundesregierung am 24. August 2016 beschlossen. Sie bildet die Grundlage für die künftige ressortabgestimmte Aufgabenerfüllung im Bereich der zivilen Verteidigung.

Bevölkerung im jeweiligen Bundesland verteilt wären, entfielen auf jeden der Einwohner Vorräte im Wert von gerade einmal 3,25 Euro, die zudem aufwendig weiterverarbeitet werden müssen.

Aus Sicht des BMEL sind neben den wirtschaftlichen Aspekten bei einer Entscheidung über eine staatliche Bevorratung auch andere Aspekte in Betracht zu ziehen. Um für Krisensituationen in Zukunft gut aufgestellt zu sein, beabsichtigt es, die Schlussfolgerungen des Bundesrechnungshofes als auch die Erkenntnisse aus der Corona-Pandemie darauf hin zu prüfen, inwieweit Anpassungen hinsichtlich der Gestaltung der staatlichen sowie der privaten Vorratshaltung vorgenommen werden können.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass insbesondere die Schnittstellen zwischen der Ernährungsnotfallvorsorge und anderen kritischen Infrastrukturen innerhalb der Gesamtkonzeption stärker zu verzahnen sind. Hierzu muss auch die seit langem aufgeschobene abschließende Entscheidung zu Notwendigkeit und Umfang der staatlichen Vorratshaltung getroffen werden.

5 Weitere Prüfungsfeststellungen

5.1 Deutsche Gesellschaft für Ernährung e. V.

Das BMEL fördert die Deutsche Gesellschaft für Ernährung e. V. (DGE) als institutionellen Zuwendungsempfänger (Kapitel 1002, Titel 685 01). Im Jahr 2006 betrug die institutionelle Förderung noch 2,35 Mio. Euro. Für das Jahr 2021 sind über 5 Mio. Euro vorgesehen. Der Bundesrechnungshof hat die Zuwendungen des Bundes an die DGE im Jahr 2019 geprüft und zahlreiche Beanstandungen erhoben.

So prüfte das BMEL die Notwendigkeit der institutionellen Förderung mindestens seit dem Jahr 2015 nicht (mehr) ausreichend. Angesichts der vielseitigen Aktivitäten des BMEL und anderer Einrichtungen im Bereich der Ernährung ist das weitere Anwachsen des Fördervolumens unverständlich. Die jeweiligen Prüfvermerke zeigten insbesondere die veränderte Förderlandschaft seit der erstmaligen Förderung der DGE vor mehr als 60 Jahren nicht auf.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMEL empfohlen, die institutionelle Förderung der DGE neu zu bewerten. Er hat daneben unter anderem angeregt, auf eine Erhöhung der seit dem Jahr 2007 unveränderten Mitgliedsbeiträge hinzu-

wirken, die Vorlage von jährlichen Arbeitsplänen einzufordern und auf die Beachtung vergaberechtlicher Vorschriften zu bestehen.

Das BMEL hat zugesagt, die aus der institutionellen Förderung finanzierten Maßnahmen der DGE einer umfassenden Prüfung zu unterziehen. Die DGE plane zudem, die Mitgliedsbeiträge ab dem Beitragsjahr 2021 zu erhöhen. Auch die übrigen aufgezeigten Mängel würden weitgehend abgestellt.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMEL die institutionelle Förderung des Zuwendungsempfängers umfassend prüft und ab dem Haushaltsjahr 2021 die Zuwendungen an die DGE nicht weiter ausweitet und mittelfristig zurückführt.

5.2 Max Rubner-Institut (Kapitel 1015)

Der Bundesrechnungshof prüfte die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Max Rubner-Instituts (MRI). Er beanstandete unter anderem, dass das MRI aus nicht benötigten Forschungsmitteln der EU zwei „Overhead-Töpfe“ einrichtete, die der Verfügung des Präsidenten und der Verwaltung unterstanden. Die „Overhead-Töpfe“ hatten mittlerweile ein Volumen von 1,2 Mio. Euro. Das MRI zahlte hieraus unter anderem Ausgaben für Repräsentation, interne Feierlichkeiten, Geschenke, Tagungen und Dienstreisen. Dem Präsidenten des MRI stand damit ein „Repräsentationsfonds“ zu, der die in Kapitel 1011 Titel 529 01 veranschlagten Ausgaben für außergewöhnlichen Aufwand aus dienstlicher Veranlassung in besonderen Fällen um ein Vielfaches übertraf. Das BMEL hat die zweckwidrige Verwendung der Mittel eingeräumt. Es hat zugesagt, die zahlungsbegründenden Unterlagen auszuwerten, um daraus ggf. einen Anspruch gegen den bzw. die Verantwortliche(n) geltend zu machen.

Der Bundesrechnungshof bemängelte zudem, dass das MRI die veranschlagten flexibilisierten Ausgaben in den Jahren von 2015 bis 2018 nicht vollständig ausgeschöpft und mittlerweile fast 35 Mio. Euro Ausgabereste angesammelt hatte. Ein wirtschaftliches oder sachliches Bedürfnis für die Bildung dieser Ausgabereste bestand dabei nicht immer. Die hohen Ausgabereste seit dem Jahr 2015 waren u. a. darauf zurückzuführen, dass das BMEL die zusätzlichen Mittel des „3 Milliarden Programms“ der Bundesregierung nicht – wie vorgesehen – vollständig für zusätzliche Forschungsvorhaben verwendete, sondern davon zunächst 24 Mio. Euro für die ohnehin geplante Nationale Verzehrstudie (NVS) bis zum Jahr 2018 einplante (für die NVS wurden letztlich rund

17,4 Mio. Euro veranschlagt). Das BMEL wusste zu diesem Zeitpunkt bereits, dass sich die NVS verzögerte. Es sammelt daher Haushaltsreste an, um später zusätzlich über diese Mittel verfügen zu können. Das BMEL hat angegeben, dass es von einer zweckentsprechenden Verwendung ausgegangen sei. Die Etatreife und den Bedarf an Haushaltsresten will es künftig besonders beachten bzw. deren Beachtung einfordern.

Ferner beanstandete der Bundesrechnungshof die Umzugsplanungen des MRI am Standort Kiel. Obwohl das MRI einen Neubau in Kiel plant, wollte es noch – wie seit dem Jahr 2009 vorgesehen – den Umzug des Institutsteils Fisch von Hamburg nach Kiel in die Bestandsliegenschaft durchführen. Der Bundesrechnungshof vertrat die Auffassung, dass die Umzugsplanungen des MRI für den Institutsteil Fisch noch immer nicht entscheidend vorangekommen sind. Eine Wirtschaftlichkeit des Zwischenzugs war nicht belegt, zumal das BMF schon seine haushaltsmäßige Zustimmung zu dem geplanten Neubauvorhaben erteilt hatte.

Das BMEL hat aufgrund der aufgezeigten Entwicklungen grundsätzlich von einem Zwischenzug des Institutsteils Fisch in die Kieler Bestandsliegenschaft abgesehen.

6 Ausblick

Nach dem Finanzplan des Bundes soll der Einzelplan 10 bis zum Jahr 2024 auf 6,9 Mrd. Euro abgesenkt werden. Zudem ist die Haushaltslage angesichts der Corona-Pandemie insgesamt angespannt. Das BMEL hat vor diesem Hintergrund alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um den ziel- und zweckgerichteten Einsatz der Haushaltsmittel dauerhaft zu gewährleisten.