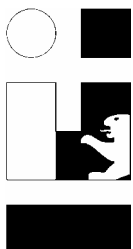


Auszug aus Denkschrift 2008

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg
mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2006

Beitrag Nr. 16

Zuwendungen nach der Richtlinie Ausgleichszulage Landwirtschaft



Rechnungshof Baden-Württemberg

Zuwendungen nach der
Richtlinie Ausgleichszulage Landwirtschaft
(Kapitel 0804)

16

Bei der Förderung nach der Richtlinie Ausgleichszulage Landwirtschaft können die vorhandenen Fördermittel durch die Konzentration auf die stärker benachteiligten Gebiete, wie z. B. das Berggebiet, wesentlich effektiver und effizienter eingesetzt werden. In den gering bis gar nicht benachteiligten Gebieten ist eine Förderung nicht zu rechtfertigen. Durch Vereinfachungen sowie durch die Anhebung des Mindestauszahlungsbetrages auf 500 € lässt sich zudem der Verwaltungs- und Kontrollaufwand erheblich reduzieren.

1 Ausgangslage

Die Ausgleichszulage Landwirtschaft ist ein von der EU und vom Bund mitfinanziertes Förderprogramm für landwirtschaftliche Betriebe in benachteiligten Gebieten. Sie soll wirtschaftliche Anreize für eine weitere Bewirtschaftung der Flächen bieten. Durch einen Zuschuss sollen die wirtschaftlichen Folgen von ungünstigen Boden- und Klimabedingungen (natürliche Benachteiligung) ausgeglichen und so in den abgegrenzten benachteiligten Gebieten eine standortgerechte Landbewirtschaftung gesichert werden. In der Folge soll damit der Fortbestand der landwirtschaftlichen Bodennutzung gewährleistet und eine wirtschaftlich lebensfähige Gemeinschaft im ländlichen Raum erhalten werden. Die Förderung soll nachhaltige Bewirtschaftungsformen unterstützen und auch den Belangen des Umweltschutzes Rechnung tragen.

Insgesamt sind rd. 62 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche des Landes Baden-Württemberg als benachteiligtes Gebiet ausgewiesen. Im Jahr 2005 wurden rd. 25.000 Antragsteller mit einem Volumen von 52,59 Mio. € auf einer Fläche von rd. 625.000 ha gefördert. Die in der neuen Förderperiode der EU geänderten finanziellen Rahmenbedingungen führten dazu, dass das Mittelvolumen um ein Drittel auf jährlich rd. 36 Mio. € gekürzt wurde.

Die Ausgleichszulage war bereits 1998 Gegenstand eines Denkschriftbeitrags.¹² Da nicht alle der damaligen Empfehlungen des Rechnungshofs umgesetzt und zusätzlich Steillagen der sogenannten Handarbeitsstufe in die Förderung einbezogen wurden, war eine erneute Überprüfung angezeigt. Dabei sollte insbesondere untersucht werden, inwieweit die für die Ausgleichszulage genannten Ziele mit geringerem finanziellem Aufwand erreicht werden können.

¹² Denkschrift 1998, Beitrag Nr. 14, Zuwendungen an landwirtschaftliche Betriebe in Berggebieten und bestimmten benachteiligten Gebieten (Ausgleichszulage).

2 Einkommensgrenzen

Nach Abschaffung der früheren Einkommensgrenzen fallen in den Kreis der Begünstigten auch Nebenerwerbslandwirte, die Landwirtschaft betreiben, um zusätzliches Einkommen zu erzielen, oder ein Hobby verfolgen (z. B. Reitsport). Eine Förderung ist hier nicht notwendig. Sie dient dazu, landwirtschaftliche Erwerbstätigkeit zu sichern und ständige natürliche und wirtschaftliche Nachteile auszugleichen. Es widerspricht dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz und dem genannten Einkommensziel, Bewirtschaftern mit außerlandwirtschaftlichen Einkommen über bestimmten Einkommensgrenzen Ausgleichszulage zu gewähren, die diese Flächen allein im Hinblick auf die Erhaltung ihres Erholungs- und Freizeitwertes oder Marktwertes bewirtschaften. Zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten könnte es sich anbieten, die ab 2007 abgeschaffte Einkommensgrenze wieder einzuführen. Zur Reduzierung des Verwaltungsaufwandes könnte sich dabei die Prüfung auf Stichproben und Verdachtskontrollen beschränken. Bei einer solchen Vorgehensweise entsteht kein merklicher Aufwand für die Prüfung der Einkommensgrenze.

3 Mindestauszahlungsbetrag

Die Erhebungen haben ergeben, dass gut ein Drittel aller Anträge (9.646 Anträge) zur Ausgleichszulage unter 500 € liegen. Diese Anträge betreffen lediglich rd. 3 % des gesamten Auszahlungsvolumens (1,7 Mio. €) und nur knapp 10 % der förderfähigen Fläche der Ausgleichszulage. Im Sinne eines effizienteren Mitteleinsatzes sollte der Mindestauszahlungsbetrag der Ausgleichszulage auf 500 € festgesetzt werden. Insoweit ist eine weitere Anhebung über den von der EU-Kommission geforderten Betrag von 250 € anzustreben.

4 Feststellungen und Empfehlungen zur Förderstruktur

4.1 Höhe und Bemessung der Förderung

Die Förderung ist stark ausziseliert und knüpft an verschiedene Gesichtspunkte an; die Kombination der Gesichtspunkte erscheint nicht widerspruchsfrei.

Die Zugehörigkeit von Flurstücken zum benachteiligten Gebiet ergibt sich aus dem seit 1989 unveränderten Gebietsverzeichnis. Die Höhe der Ausgleichszulage wird nach Gebietskategorie (Berggebiet, Berggebiet Allgäu und benachteiligte Agrarzone), Art der Flächennutzung (Grünland und Ackerland) und der Bodengüte gestaffelt (siehe Tabelle). Die Bodengüte bemisst sich nach der durchschnittlichen Landwirtschaftlichen Vergleichszahl (LVZ) der Gemarkung. Im Falle der Grünlandnutzung wird im Berggebiet ein Festbetrag von 150 €/ha und im Berggebiet Allgäu ein Festbetrag von 142 €/ha gewährt. In der benachteiligten Agrarzone hängt die Höhe der Förderung von der Gemarkungs-LVZ und von der Nutzung ab. So wird für Grünland mit einer LVZ von 15 ein Betrag von 120 €/ha gewährt; mit zunehmender Bodengüte wird der Auszahlungsbetrag abgesenkt; bei einer LVZ von 24 werden 50 €/ha gewährt. Für Flächen, die trotz einer höheren LVZ im benachteiligten Gebiet liegen, erfolgt keine weitere Degression, d. h. auch für diese Flächen werden 50 €/ha ausgezahlt. Für Ackernutzung liegt die Förderung generell bei 25 €/ha. Für Grünlandnutzung auf Flächen der Handarbeitsstufe¹³ wird der Förderhöchstsatz von 200 €/ha gewährt.

¹³ Flächen auf Steillagen mit einer Neigung von mehr als 50 %.

Tabelle

Förderbeträge (Stand 2007)

Nutzungsart	Förderkulisse		Förderbeträge je ha in €
Ackernutzung	Generell		25
Grünland	Handarbeitsstufe (Hangneigung > 50 %)		200
	Berggebiet		150
	Berggebiet Allgäu		142
	Benachteiligte Agrarzone (einschließlich Kerngebiet und Kleine Gebiete): degressiv gestaffelt	Landwirtschaftliche Vergleichszahl (Bodengüte)	
		> 24	50
< 15	120		

Die von der EU vorgegebene und im Auftrag des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum durchgeführte externe Evaluierung der Ausgleichszulage hat gezeigt, dass bei Betrieben mit einer LVZ von über 26 Überkompensationen gegeben sind, da hier vielfach kein Einkommensrückstand gegenüber den nicht geförderten Betrieben vorlag. Das Fördervolumen für die Betriebe in der benachteiligten Agrarzone mit einer LVZ von über 26 beträgt entsprechend der für das Antragsjahr 2005 berechneten Beträge rd. 12 Mio. €.

Im Sinne einer effektiveren Verwendung sollten die knapperen Ausgleichszulage-Mittel zielgerichtet für die stärker benachteiligten Gebiete eingesetzt werden. Dies ist aber bei der Neustaffelung der Fördersätze durch das Ministerium ab dem Jahr 2007 gerade nicht geschehen. Bei Betrieben in Gemarkungen mit einer LVZ von 27 fällt die erfolgte Reduzierung bei Grünlandnutzung betragsmäßig sogar geringer aus als im stärker benachteiligten Berggebiet. Die Mittel sollten auf die stärker benachteiligten Gebiete, insbesondere das Berggebiet und Gebiete mit geringer LVZ, konzentriert, im Gegenzug die Förderung der gering benachteiligten Gebiete reduziert und dort, wo Überkompensationen festgestellt wurden, auf eine Förderung ganz verzichtet werden. In der benachteiligten Agrarzone sollte daher ab einer LVZ von über 26 auf eine Förderung verzichtet werden. Da rund die Hälfte aller Anträge zur Ausgleichszulage Betriebe mit einer LVZ von über 26 betreffen, könnte so auch der Verwaltungs- und Kontrollaufwand erheblich reduziert werden.

Auch bei dem einheitlichen Fördersatz von 25 € je Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche für die Ackernutzung muss in Frage gestellt werden, ob dieser zur Erreichung der Förderziele merklich beiträgt. Ein Landwirt, der 10 ha Ackerland bewirtschaftet, erhält jährlich nur 250 €, selbst 100 ha Ackerland werden mit lediglich 2.500 € jährlich gefördert. Das Ministerium führt an, dass sich bei Ackerflächen die Ziele auch mit einer reduzierten Förderung erreichen lassen, weil eine Stilllegung nicht drohe. Durch extensivere und rationellere Bewirtschaftung blieben die Flächen in der Produktion. Vor dem Hintergrund des zunehmenden Bedarfs an nachwachsenden Rohstoffen werde es eine Nachfrage nach Ackerflächen auch künftig geben. Unter dieser Prämisse wäre es konsequent, auf eine Förderung von Ackerflächen im Rahmen der Ausgleichszulage völlig zu verzichten und die Mittel auf Gebiete zu konzentrieren, deren Bewirtschaftung gefährdet ist.

4.2 Handarbeitsstufe

Die Förderung von Steillagen der sogenannten Handarbeitsstufe betraf im Jahr 2004 landesweit nur 0,6 % der Gesamtförderfläche und 1,5 % des Gesamtauszahlungsvolumens (788.400 €). Die Flächen sind aber überwiegend ohnehin stark benachteiligtes Gebiet, größtenteils Berggebiet, sodass der Anteil für die Handarbeitsstufe meist nur 50 €/ha beträgt, was ein Viertel der Gesamtauszahlungssumme bedeutet. Die Handarbeitsflächen bereiten der Verwaltung im Vergleich zum ausbezahlten Prämienvolumen unverhältnismäßig große Schwierigkeiten. Unter den meist schwierigen topografischen Verhältnissen der Handarbeitsflächen ist eine exakte Abgrenzung nach der Hangneigung sehr schwierig. Die geprüften Ämter waren deshalb gezwungen, einen unverhältnismäßig hohen Personaleinsatz für die Festlegung und die Korrektur der Flächen der Handarbeitsstufe zu erbringen.

Die Flächen der Handarbeitsstufe wurden von der Verwaltung elektronisch abgespeichert. Dem Antragsteller sind sie jedoch nicht bekannt, da er sie weder dem Flurstücksverzeichnis noch dem von der Verwaltung zur Verfügung gestellten Kartensatz entnehmen kann. Da der Antragsteller selbst nicht wissen kann, welche Flächen das Kriterium Handarbeitsstufe erfüllen, muss er bei der Antragstellung lediglich durch Ankreuzen kenntlich machen, dass er die Ausgleichszulage beantragt; alles Weitere erfolgt auf der Grundlage der elektronisch abgespeicherten Gebietskulisse. Wenn im Rahmen einer Vor-Ort-Kontrolle Korrekturen an den Flächen erforderlich werden, werden Sanktionen gegenüber dem Antragsteller erlassen, obwohl er für fehlerhafte Flächenangaben nicht verantwortlich ist.

Der unverhältnismäßig hohe Verwaltungsaufwand, das Anlastungsrisiko gegenüber der EU und die Rechtsunsicherheit der Antragsteller sind Gründe, die eine rasche Änderung des Fördersystems erfordern. Die Förderung von Flächen der Handarbeitsstufe sollte nicht mehr an der Hangneigung, sondern an anderen Kriterien ausgerichtet werden. Beispielsweise könnten wie in Bayern und Österreich die als Berggebiet ausgewiesenen Flächen automatisch mit dem Förderhöchstsatz der Handarbeitsstufe gefördert werden. Für die wenigen Handarbeitsflächen außerhalb der Berggebiete könnte sich für ausgewählte Flächen eine zielgerichtetere Förderung nach der Landschaftspflegeleitlinie anbieten.

4.3 Kleine Gebiete

Bei der Erweiterung des Fördergebiets im Jahr 1989 wurden Moorwiesen, Steillagen und Überschwemmungswiesen als sogenannte Kleine Gebiete in die Gebietskulisse einbezogen. Dabei finden sich nur Teile (Flurstücke) von Gemeinden bzw. Gemarkungen im Fördergebiet. Der Anteil der Kleinen Gebiete am gesamten Auszahlungsvolumen der Ausgleichszulage beträgt weniger als 1 %. Die durchschnittliche Gemarkungs-LVZ der überprüften Gebiete liegt meist relativ hoch, was für gute landwirtschaftliche Bedingungen spricht. Bei den Stichproben wurde festgestellt, dass die Ausweiskriterien hinsichtlich der Überschwemmungswiesen häufig nicht mehr vorlagen und als Steillagen auch Flächen berücksichtigt wurden, welche die geforderte Hangneigung nicht erfüllen. Angesichts der genannten Tatsachen sollte die Förderung der kleinen Gebiete eingestellt werden.

5 Mehrfachförderung landwirtschaftlicher Flächen

Der Rechnungshof hat bereits mehrfach¹⁴ darauf hingewiesen, dass für landwirtschaftliche Flächen mit Pflege- oder Extensivierungsverträgen nach der Landschaftspflegerichtlinie entweder keine Ausgleichszulage gewährt oder eine gewährte Ausgleichszulage auf das Pflegegeld angerechnet werden sollte.

Zweck der Extensivierungsverträge nach der Landschaftspflegerichtlinie ist es, einen Ausgleich für die extensivierungsbedingten Bewirtschaftungskosten zu gewähren, die nicht durch Erträge gedeckt sind. Dabei wurde die Höhe der Zahlungen auskömmlich kalkuliert. Demgegenüber soll die Ausgleichszulage geringere Erträge bei der Bewirtschaftung von Flächen in benachteiligten Gebieten ausgleichen. Beide Maßnahmen führen also aus unterschiedlichen Gründen zu einem finanziellen Ausgleich, der in benachteiligten Gebieten unbegründet kumuliert wird. Dabei wird nicht berücksichtigt, dass ein Landwirt in einem Gebiet mit guten natürlichen Ertragsbedingungen durch den Abschluss eines Extensivierungsvertrags deutlich höhere Ertragseinbußen und damit auch höhere finanzielle Einbußen hinzunehmen hat als sein Kollege in einem benachteiligten Gebiet. Somit besteht eine Situation, in der Landwirte in benachteiligten Gebieten durch den Abschluss eines Extensivierungsvertrags zwar weniger Ertragseinbußen, jedoch - aufgrund der Kombination von Extensivierungsvertrag und Ausgleichszulage - einen deutlich höheren finanziellen Ausgleich erhalten. Auf landwirtschaftlichen Flächen mit Pflege- und Extensivierungsverträgen sollte daher keine Ausgleichszulage gewährt werden. Die Förderung nach der Landschaftspflegerichtlinie kann durch die vertragliche Ausgestaltung zielgerichteter erfolgen und verringert dadurch das Anlastungsrisiko.

Die Mehrfachförderung der landwirtschaftlichen Flächen durch die Ausgleichszulage und durch das Pflegegeld nach der Landschaftspflegerichtlinie gestaltet sich auch bei der Umsetzung problematisch. Bei Pflegeverträgen nach der Landschaftspflegerichtlinie kann Ausgleichszulage nur dann gleichzeitig gewährt werden, wenn der Aufwuchs landwirtschaftlich genutzt wird. Dies muss zweifelsfrei im Pflege- und Extensivierungsvertrag vereinbart sein und auch im Vollzug nach dem Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem der EU (InVeKoS) kontrolliert werden. Die Prüfung des Rechnungshofs hat gezeigt, dass dieses Erfordernis nicht einheitlich umgesetzt und von den unteren Landwirtschaftsbehörden

¹⁴ Zuletzt: Denkschrift 2007, Beitrag Nr. 22, Förderprogramme im Geschäftsbereich des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum.

individuell ausgelegt wird. Die Umsetzung verursacht einen unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand. Außerdem unterliegt das Land hinsichtlich der Kontrolle der bisherigen Regelungen einem nicht unerheblichen Anlastungsrisiko gegenüber der EU.

6 Bewertung und Empfehlungen

Die für den Förderzeitraum 2010 vorzunehmende Neustrukturierung der Ausgleichszulage sollte die Wirksamkeit und die Effizienz in den Vordergrund stellen. Statt der bisherigen multifunktionalen Zieldimension sollte sich die Ausgleichszulage auf ein Hauptziel bzw. wenige Ziele konzentrieren und schlüssig in die bestehende Förderlandschaft einfügen.¹⁵ Statt die immer knapper werdenden Finanzmittel nach der „Rasenmähermethode“ zu marginalisieren, sollten die Fördermittel auf die stärker benachteiligten Gebiete, wie z. B. das Berggebiet, konzentriert werden. Der Rechnungshof hat empfohlen, in diesem Zusammenhang die Abgrenzungskriterien für die Berggebiete und damit auch die Gebietsfläche im Berggebiet zu erweitern und die Förderung der Steillagen zu vereinfachen. Er hält einen Förderausschluss der sogenannten Kleinen Gebiete für sachgerecht.

Die weitere Reduzierung des Verwaltungs- und Kontrollaufwands sollte oberste Priorität haben. Als Folge der empfohlenen Maßnahmen wird die Anzahl der Anträge voraussichtlich halbiert werden. Eine weitere Verminderung der Antragszahlen wäre durch die Erhöhung des Mindestauszahlungsbetrags auf 500 € zu erwarten. Um Überkompensationen und Mitnahmeeffekte zu vermeiden, könnte neben der von der EU ab 2010 vorgesehenen degressiven Staffelung der Ausgleichszulage in Abhängigkeit vom Flächenumfang eine aufwandsarme Prosperitätsregelung (Einkommensgrenze) eingeführt werden.

7 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum hält eine Einkommensgrenze weder für notwendig noch für praktikabel. Die vom Rechnungshof dargestellte aufwandsarme Umsetzung der Einkommensgrenze lasse sich nicht realisieren.

Die geforderte Anhebung des Mindestauszahlungsbetrags auf 500 € laufe der Zielsetzung der Ausgleichszulage zuwider, da für die Offenhaltung der Landschaft in benachteiligten Regionen gerade auch kleine Betriebe von besonderer Bedeutung seien.

Der hohe Verwaltungsaufwand zur Bearbeitung der Anträge aus der Handarbeitsstufe sei gerechtfertigt, da die Anhebung der Förderung auf den Höchstsatz in den Berggebieten zahlreiche Flächen der Handarbeitsstufe außerhalb der Berggebiete nicht berücksichtige. Die Empfehlung, die Förderung dieser Flächen über die Landschaftspflegerichtlinie vorzunehmen, würde den Verwaltungsaufwand und das Anlastungsrisiko nur verlagern, nicht aber reduzieren.

¹⁵ Siehe auch Denkschrift 2007, Beitrag Nr. 22, Förderprogramme im Geschäftsbereich des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum.

Das Ministerium verweist weiter darauf, dass im Rahmen der Reduzierung des Fördervolumens aufgrund geringerer EU-Mittel die Förderung stärker benachteiligter Gebiete geringer abgesenkt wurde als in weniger benachteiligten Gebieten und damit der zielgerichtete Einsatz der Fördermittel gewährleistet sei. Angesichts der von der EU auf das Jahr 2010 vorgegebenen Überprüfung der gesamten Gebietskulisse sei der vom Rechnungshof geforderte Förderausschluss der sogenannten „Kleinen Gebiete“ zum jetzigen Zeitpunkt nicht zweckmäßig.

Zur Mehrfachförderung führt das Ministerium aus, die Ausgleichszulage gleiche nur natürliche Benachteiligungen landwirtschaftlicher Flächen aus, während die Förderung nach der Landschaftspflege Richtlinie nur Umweltleistungen ausgleiche und entsprechend kalkuliert werde. Eine Kombination der beiden Programme für landwirtschaftlich genutzte Flächen diene den unterschiedlichen Zielsetzungen und sei auch durch die EU so zugelassen.

Da die Empfehlungen des Rechnungshofs erst vorgelegen hätten, nachdem die Neustaffelung der Ausgleichszulage der EU-Kommission zur Genehmigung bereits vorgelegt worden war, hätten sie schon aus zeitlichen Gründen nicht mehr berücksichtigt werden können.

8 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof hält daran fest, dass die Mittel zielführender verteilt werden sollten, wodurch zugleich der Verwaltungs- und Kontrollaufwand reduziert würde. Auch wenn seine Empfehlungen erst vorlagen, als die Neustaffelung der Ausgleichszulage bei der EU-Kommission bereits eingereicht worden war, steht dies einer Umsetzung zum nächsten Förderjahr nicht entgegen.

Bei der Neustrukturierung sollten die Fördermittel umgehend auf die stärker benachteiligten Gebiete, zulasten der gering bis praktisch nicht benachteiligten Gebiete, konzentriert werden.