

Auszug aus Denkschrift 2007

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg
mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2005

Beitrag Nr. 22

Förderprogramme im Geschäftsbereich des Ministeriums für Ernährung
und Ländlichen Raum



Rechnungshof Baden-Württemberg

Einzelplan 08: Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum

22

Förderprogramme im Geschäftsbereich des
Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum
(Kapitel 0802 bis 0804, 0829 und 0831)

Im Geschäftsbereich des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum existiert eine kaum zu überschauende Vielzahl von Förderprogrammen. Die Förderlandschaft sollte künftig transparenter, effektiver und effizienter gestaltet werden. Hierzu kann eine systematische Zusammenführung und Neustrukturierung der Förderprogramme dienen, die auch den Verzicht auf kleinere Programme und auf Programme mit Zielkonflikten einschließt. Damit wird der Verwaltungsaufwand bei der Förderabwicklung und der Kontrolle spürbar verringert.

1 Ausgangslage

Der Rechnungshof veröffentlichte erstmals in seiner Denkschrift 1993, Nr. 6 „Vielfalt und finanzielle Auswirkung der Fördermaßnahmen im Bereich der Land- und Forstwirtschaft“ die Ergebnisse einer Prüfung des land- und forstwirtschaftlichen Förderwesens. Prüfungsziel war damals, Einsparmöglichkeiten aufzuzeigen. Durch eine Straffung des Förderwesens sollte der hohe Verwaltungsaufwand reduziert werden, der damals mit jährlich rd. 28 Mio. € ermittelt worden war.

Auch 14 Jahre nach der vorgenannten Prüfung gibt es im Geschäftsbereich des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum nach wie vor eine kaum zu überschauende Vielzahl von Förderprogrammen. Die einzelnen Maßnahmen überschneiden sich in vielerlei Hinsicht und weisen häufig eine ähnliche Zielsetzung aus. Daraus ergeben sich Probleme im Hinblick auf Transparenz, Kompatibilität und Überprüfbarkeit. Außerdem weist das Ministerium selbst immer wieder auf den hohen Aufwand für die Programmvorbereitung und das Genehmigungsverfahren bei der Europäischen Union (EU) hin, aber auch auf den enormen Verwaltungsaufwand, der für die Abwicklung und die stark formalisierte Kontrolle notwendig ist. Der Rechnungshof hat in seinen Prüfungen, beispielsweise bei der Prüfung des Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleichs (MEKA), festgestellt, dass Verwaltungsaufwand und Nutzen verschiedener Programme häufig in keinem angemessenen Verhältnis stehen.

Da sich die Förderlandschaft seit 1993 erheblich gewandelt hat, war das ursprüngliche Ziel der Prüfung, zunächst eine Bestandsaufnahme sämtlicher Förderrichtlinien (ohne EU-Direktzahlungen) im Bereich des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum durchzuführen, die Förderziele und -maßnahmen zu strukturieren sowie mögliche Zielkonflikte und Parallelförderungen zu identifizieren. In einem zweiten Schritt sollten dann die Verfahrensabläufe und die damit verbundenen Verwaltungskosten erfasst werden. Auf der Grundlage dieser gesammelten Informationen sollten schließlich Vorschläge für die Weiterentwicklung des Förderwesens im Geschäftsbereich des Ministeriums erarbeitet werden.

Zu Beginn der Prüfung sprachen sich die Vertreter des Ministeriums entschieden gegen eine Erhebung des Verwaltungsaufwands aus. Als Gründe nannten sie zum einen die immer noch hohe Arbeitsbelastung der Bediensteten als Folge der Agrarreform und der Verwaltungsstrukturreform, die beide zum 01.01.2005 in Kraft getreten waren, zum andern die Neustrukturierung des Förderwesens im Bereich des Ministeriums, die ab 2007 in Kraft treten sollte. Der Rechnungshof entschied daraufhin, lediglich eine Ziel- und Maßnahmen-Analyse durchzuführen, aus prüfungsökonomischen Gründen zum gegenwärtigen Zeitpunkt jedoch auf eine Erhebung des Verwaltungsaufwands zu verzichten.

Im Rahmen der Ziel- und Maßnahmenanalyse griff der Rechnungshof auf konkrete Daten und Beispiele aus früheren und parallel laufenden Prüfungen der Finanzkontrolle zurück. Des Weiteren wertete er die Ergebnisse des Updates der Halbzeitbewertung des Entwicklungsplans Ländlicher Raum (EPLR) Baden-Württemberg (Stand 12/2005) aus. Bei diesem Dokument handelt es sich um einen von externen Sachverständigen angefertigten Evaluierungsbericht, den das Ministerium aufgrund von Vorgaben der EU erstellen ließ.

2 Förderlandschaft

Zum Prüfungszeitpunkt regelten 41 Förderrichtlinien die Verteilung der Fördergelder; dazu kommen die beiden Förder- und Kofinanzierungsinstrumente der EU, Gemeinschaftsinitiative LEADER+ und die Strukturförderung nach Ziel 2. Im Jahr 2004 betrug das ausgezahlte Fördervolumen im Geschäftsbereich des Ministeriums rd. 400 Mio. €. Davon entfielen auf landwirtschaftliche Maßnahmen knapp 298 Mio. € und auf forstwirtschaftliche rd. 9 Mio. €. Mehr als 93 Mio. € - knapp ein Viertel des gesamten Fördervolumens - wurden für die Entwicklung des ländlichen Raums eingesetzt. Weitere 420 Mio. € werden jährlich von der EU als Direktzahlungen zur Verfügung gestellt. Hier handelt es sich um keine Zuwendungen, da die Landwirte voraussichtlich bis zum Ende der laufenden Planungsperiode 2013 einen Rechtsanspruch auf diese Zahlungen haben. Da es sich ausschließlich um EU-Mittel handelt, sind diese nicht Gegenstand der Prüfung des Rechnungshofs.

Von den insgesamt 41 Förderprogrammen sind 23 ausschließlich aus Landesmitteln finanziert; in Bezug auf das Finanzvolumen spielen die reinen Landesmaßnahmen jedoch nur eine untergeordnete Rolle. So entfielen im Jahr 2004 bei einem Gesamtfördervolumen von 400 Mio. € nur 43,7 Mio. € auf Maßnahmen, die ausschließlich aus Landesmitteln finanziert wurden; dies entspricht einem Anteil von knapp 11 %. Die übrigen 89 % werden von der EU und/oder vom Bund mitfinanziert (kofinanziert). Das Fördervolumen der kofinanzierten Maßnahmen betrug im Jahr 2004 356,3 Mio. €, die EU steuerte 129,8 Mio. € (36,4 %), der Bund 62,9 Mio. € (17,7 %) und das Land 163,6 Mio. € (45,9 %) zur Finanzierung dieser Subventionen bei. Insgesamt finanziert das Land 207,3 Mio. € oder 51,8 % des Fördervolumens des Ministeriums.

Die Gestaltung der Förderprogramme liegt grundsätzlich in der Verantwortung des Landes. Bei den kofinanzierten Programmen muss das Land allerdings die Ziele, Schwerpunkte und Begrenzungen der EU bzw. des Bundes beachten. Die sehr unterschiedliche Ausgestaltung der landwirtschaftlichen Förderprogramme in den einzelnen Bundesländern zeigt aber auch, wie groß deren Gestaltungsspielraum ist. Das Land ist nicht verpflichtet, die von der EU bzw. dem Bund angebotenen Fördermöglichkeiten umzusetzen. Politik des Landes war jedoch bisher stets, sämtliche Kofinanzierungsmöglichkeiten voll auszuschöpfen. Eine Konsequenz daraus war, dass das Land die erforderlichen Komplementärmittel in Höhe von etwa 160 Mio. € jährlich bereitstellte.

Die erklärte Absicht des Ministeriums, die Förderprogramme auf das Mindestmaß zu reduzieren, ist bis heute nicht realisiert. Eine kritische Überprüfung aller derzeit gültigen Förderprogramme sowohl im Hinblick auf Notwendigkeit, Umfang und Ausgestaltung als auch hinsichtlich der Überschaubarkeit des Förderwesens ist daher dringend notwendig. Durch die nachfolgend beschriebene Ziel- und Maßnahmenanalyse soll die Programmgestaltung durch das Land näher untersucht werden. Die meisten Förderprogramme verfolgen mehrere Ziele. Dies gilt vor allem für die Förderprogramme (z. B. MEKA), in denen eine Vielzahl von Fördertatbeständen und Fördermaßnahmen integriert ist. Zur Analyse der Ziele und Maßnahmen der Förderprogramme fasste der Rechnungshof auf der Grundlage der politischen Ziele der Landesregierung zunächst die in dem Beitrag thematisierten sechs Zielbereiche zusammen; diesen wurden dann die einzelnen Förderprogramme zugeordnet (siehe folgende Abbildung). Zwei weitere Zielbereiche wurden aus Vereinfachungsgründen nicht aufgegriffen; auf eine Darstellung wird deshalb verzichtet.

Abbildung

Zielbereiche und zugehörige Förderprogramme

Förderung von Investitionen land- und forstwirtschaftlicher Betriebe (Pkt. 3.1)	Pflege der Kulturlandschaft, Förderung des Naturschutzes und der Landschaftspflege (Pkt. 3.2)	Absatzförderung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (Pkt. 3.3)	Förderung des ökologischen Landbaus (Pkt. 3.4)	Erhaltung und Sicherung des ländlichen Raums (Pkt. 3.5)	Sicherung und Erhaltung der Waldfunktionen (Pkt. 3.6)
Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP)	Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleich (MEKA)	Start- und Investitionsbeihilfen nach dem Marktstrukturgesetz	Maßnahmen D2 und D3 des MEKA (Ökologischer Landbau)	Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum (ELR)	Zuwendungen für naturnahe Waldwirtschaft
Gemeinschaftlicher Rebaufbau und Modernisierung der Weinbausteillagen	Ausgleichszulage Landwirtschaft (AZL)	Investitionen bei Vermarktungseinrichtungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse	Zuwendungen zur Stärkung des ökologischen Landbaus	Landfrauen-erholung und ländliche Sozialberatung	Ausgleichszulage Wald
Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse	Landschaftspfegerichtlinie (LPR)	Verarbeitung und Vermarktung regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte	Zuwendungen an Verbände des ökologischen Landbaus	Ländliche Weiterbildung	Erst-aufforstungsprämie
Förderung einzelbetrieblicher Management-Systeme		Verarbeitung und Vermarktung ökologisch erzeugter landwirtschaftlicher Produkte	Verarbeitung und Vermarktung ökologisch erzeugter landwirtschaftlicher Produkte	Förderung der Landjugend im Rahmen des Landesjugendplans	Periodische forstliche Betriebspläne
				Förderung der Dorfhelferinnen- und Betriebs-helfer-einrichtungen	Wiederaufbauzuschuss Wald
				Förderung von innovativen Maßnahmen für Frauen im ländlichen Raum (IMF)	
				Gemeinschaftsinitiative LEADER+	
				Ziel 2 - Förderung	

Innerhalb der genannten Zielbereiche untersuchte der Rechnungshof, ob Parallelförderungen bzw. Förderüberschneidungen möglich sind oder ob bei den Förderprogrammen Zielkonflikte vorliegen und deshalb auf einzelne Förderprogramme oder Maßnahmen völlig verzichtet bzw. ob die Zahl der Fördertatbestände durch die Zusammenfassung von Fördermaßnahmen reduziert werden kann.

3 Vorschläge für die Weiterentwicklung der Förderlandschaft

Nachfolgend werden die Fördermaßnahmen der verschiedenen Zielbereiche analysiert und darauf aufbauend Vorschläge erarbeitet.

3.1 Förderung von Investitionen land- und forstwirtschaftlicher Betriebe

Investitionen in der Landwirtschaft werden hauptsächlich über das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) gefördert. Mit diesem Programm, das über die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes finanziert wird, soll insbesondere die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe gefördert werden. Daneben wurden auch die Ziele Umwelt- und Tierschutz sowie Nachhaltigkeit in das Programm aufgenommen.

Beispielsweise werden über das AFP Motormäher und Weidezäune mit dem Ziel „Pflege und Offenhaltung der Landschaft“ gefördert. Dieses Ziel wird jedoch überwiegend über Flächenförderungen durch die Programme MEKA, Ausgleichszulage Landwirtschaft (AZL) und auch über Landschaftspflegeverträge nach der Landschaftspflegerichtlinie (LPR) verfolgt. Hier gibt es also Überschneidungen zwischen verschiedenen Programmen, die dadurch noch verstärkt werden, dass Investitionen auch im Rahmen der LPR gefördert werden können, sofern bei der Investition Naturschutzaspekte bedeutend sind.

Bei der Förderung von Motormähern und Weidezäunen handelt es sich im Allgemeinen um kleine Investitionen; die gewährten Zuwendungen betragen vielfach deutlich weniger als 1.000 €, die als Einmalzahlung für die landwirtschaftlichen Betriebe unbedeutend sind; die Förderung wird mitgenommen, wirkt aber nicht als Impuls. Von entscheidender Bedeutung für die nachhaltige Bewirtschaftung, Pflege, Offenhaltung und Weiterentwicklung von Flächen sind dagegen die jährlichen Zahlungen über die Programme MEKA, AZL und LPR. Der Rechnungshof empfiehlt daher, das Ziel „Pflege und Offenhaltung der Landschaft“ künftig ausschließlich über die Programme der Flächenförderung zu verfolgen. Dadurch könnte auch der Verwaltungs- und Kontrollaufwand reduziert werden.

Das Ministerium hat in seinem jüngsten AFP-Richtlinienentwurf entsprechend den Vorschlägen des Rechnungshofs auf die Förderung von Weidezäunen und Motormähern verzichtet. Investitionen nach der LPR will das Ministerium allerdings weiterhin fördern. Die LPR soll dort angewandt werden, wo Naturschutzaspekte noch stärker im Vordergrund stehen als bei dem Agrarumweltprogramm MEKA.

Der LPR-Ansatz geht davon aus, dass die Pflege und Offenhaltung solcher Flächen am kostengünstigsten durch landwirtschaftliche Bewirtschaftung erfolgen kann. Nach diesem Konzept sollen Betriebe, die solche naturschutzrelevanten Flächen bewirtschaften, auch bei ihren Investitionen in besonderem Maße gefördert werden; zusätzlich sollen ihre Abnehmer bei Investitionen verstärkt gefördert werden.

Die Argumentation des Ministeriums, dass die Pflege solcher Flächen am wirtschaftlichsten durch landwirtschaftliche Betriebe erfolgen kann, ist zutreffend. Bei einer ausreichenden Flächenprämie hält der Rechnungshof eine (zusätzliche) Investitionsförderung jedoch weder für landwirtschaftliche Betriebe noch für Vermarktungs- und Verarbeitungseinrichtungen für erforderlich.

Bei einer früheren Prüfung hatte der Rechnungshof festgestellt, dass die Förderung, die nicht direkt auf die Pflege der Fläche abzielt, wenig effizient ist. Er hält deshalb die Investitionsförderung im Rahmen der LPR allenfalls in Ausnahmefällen für gerechtfertigt, beispielsweise wenn ein Naturschutzverband die Pflege naturschutzwichtiger Flächen übernimmt und ein einmaliger Zuschuss für die Beschaffung eines Motormähers für das Land kostengünstiger ist, als jährlich eine Flächenförderung zu gewähren. Landwirte und Vermarktungsunternehmen sollten dagegen keine Investitionsförderung über die LPR erhalten.

3.2 Pflege der Kulturlandschaft, Förderung des Naturschutzes und der Landschaftspflege

3.2.1 Förderung nach Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleich und Landschaftspflegerichtlinie

Zur Erhaltung und Pflege der Kulturlandschaft haben die Fördermaßnahmen der landwirtschaftlichen Programme MEKA, meist in Kombination mit AZL, grundsätzlich Vorrang. Die Förderung von Maßnahmen der Landschaftspflege nach der LPR durch den Abschluss von Pflege- und Extensivierungsverträgen ist demgegenüber subsidiär und soll nur dann zum Tragen kommen, wenn spezifische Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Vordergrund stehen und diese Ziele durch die Agrarprogramme bzw. Agrarumweltprogramme (AZL und vor allem MEKA) nicht erreicht werden können. In den Förderrichtlinien zum MEKA und zur LPR ist daher ein gegenseitiger Förderausschluss enthalten.

Die frühere Prüfung von MEKA hat allerdings gezeigt, dass in ein und demselben Flora-Fauna-Habitat-Gebiet (FFH-Gebiet) für manche Flächen LPR-Verträge abgeschlossen worden sind, während auf anderen Flächen die extensive Bewirtschaftung über MEKA gefördert wird. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit sollte eine extensive Bewirtschaftung auch in FFH-Gebieten vorrangig über MEKA-Förderungen angestrebt werden. Nur wenn die Naturschutzziele auf diesem Wege nicht erreicht werden können, sollten LPR-Verträge abgeschlossen werden.

3.2.2 Förderung nach Ausgleichszulage Landwirtschaft und Landschaftspflegerichtlinie auf gleicher Fläche

Die LPR unterscheidet zwischen Extensivierungs- und Pflegeverträgen. Während bei Extensivierungsverträgen die landwirtschaftliche Nutzung stärker im Vordergrund steht, ist diese auf Flächen mit Pflegeverträgen nur noch von untergeordneter Bedeutung, oder sie findet überhaupt nicht mehr statt. Zu beachten ist allerdings, dass auf landwirtschaftlich genutzten Flächen in der Regel Zahlungsansprüche auf EU-Direktzahlungen bestehen, auch wenn ein LPR-Vertrag für diese Fläche abgeschlossen wurde. In benachteiligten Gebieten wird auf diesen Flächen außerdem eine Zuwendung nach der AZL-Richtlinie gewährt. Diese Zahlungen sind bei der Festlegung der Höhe eines LPR-Vertrags zu berücksichtigen.

Der Rechnungshof hatte bereits in einer früheren Prüfung gefordert, dass für Flächen mit LPR-Vertrag keine AZL-Zahlungen gewährt werden sollten. Die Begründung hierfür war, dass die Zahlungen nach der LPR auskömmlich kalkuliert sind. Wenn nun in benachteiligten Gebieten die beiden Fördermaßnahmen (LPR und AZL) kumuliert werden, stellen sich die Landwirte in benachteiligten Gebieten am Ende sogar besser als ihre Kollegen in den nicht benachteiligten Gebieten. Die Berücksichtigung der AZL bei der Festsetzung der LPR-Vergütung gestaltet sich wegen der örtlich unterschiedlichen Prämienhöhe sehr verwaltungsaufwendig. Vor diesem Hintergrund sollte die AZL grundsätzlich nicht auf Flächen mit LPR-Verträgen gewährt werden.

Die gleichzeitige Gewährung von AZL und LPR auf landwirtschaftlichen Flächen bringt auch Probleme bei der Umsetzung. Bei Pflegeverträgen nach der LPR darf nämlich nur dann gleichzeitig eine AZL gewährt werden, wenn der Aufwuchs landwirtschaftlich genutzt wird. Dies muss sowohl vertraglich fixiert sein als auch im Vollzug nach dem integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem der EU (InVeKoS) kontrolliert werden. Eine parallel laufende Prüfung des Rechnungshofs zur AZL hat gezeigt, dass hier die individuelle Auslegung des Sachbearbeiters der Unteren Landwirtschaftsbehörde eine große Rolle spielt. Die Umsetzung ist nicht einheitlich und verursacht unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand. Außerdem unterliegt das Land im Hinblick auf die Kontrolle der bisherigen Regelungen einem nicht unerheblichen Anlastungsrisiko durch die EU.

3.2.3 Förderung von Flächen in Steillagen

Die Förderung von Flächen in Steillagen ist sowohl über den MEKA als auch über die AZL möglich, wobei sich sowohl die Fördervoraussetzungen in Bezug auf die Mindesthangneigung als auch die Fördersätze deutlich unterscheiden. Während im MEKA bereits ab einer Hangneigung von 25 % der Fördertatbestand Steillage gefördert wird, ist dies bei der AZL-Förderung erst ab einer Hangneigung von 50 %, der sog. Handarbeitsstufe, möglich. Der Rechnungshof hat bei einer Prüfung der AZL festgestellt, dass die Handarbeitsstufe sowohl für die Verwaltung als auch für den Antragsteller ein erhebliches Problem ist und dass sich daraus für das Land ein Anlastungsrisiko ergibt.

Die Flächen der Handarbeitsstufe wurden von der Verwaltung in der DV hinterlegt; 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 Beantragung dieser Zuwendung lediglich durch Ankreuzen kenntlich machen, dass er die AZL beantragt; alles Weitere erfolgt auf der Grundlage der elektronisch hinterlegten Gebietskulisse.

Wenn nun im Rahmen einer Vor-Ort-Kontrolle Korrekturen an den Flächen erforderlich werden, wird der Antragsteller sanktioniert, obwohl er nicht verantwortlich für fehlerhafte Flächenangaben ist. Hinzu kommt, dass unter den meist schwierigen topografischen Verhältnissen der Handarbeitsstufe eine exakte Abgrenzung nach der Hangneigung sehr schwierig ist und deshalb bei Nachmessungen meist Abweichungen festgestellt werden. Die geprüften Ämter waren deshalb gezwungen, einen unverhältnismäßig hohen Personaleinsatz für die Festlegung und Korrektur der Flächen der Handarbeitsstufe zu erbringen.

Gleichzeitig lag der Fördersatz zum Erhebungszeitpunkt mit 200 €/ha nur um 22 €/ha höher als der übliche Fördersatz im Berggebiet. Der unverhältnismäßig hohe Verwaltungsaufwand, das Anlastungsrisiko durch die EU-Kommission und die Rechtsunsicherheit der Antragsteller sind Gründe, die eine rasche Änderung des Systems erfordern. Die Förderung der Flächen der Handarbeitsstufe sollte sich nicht mehr an der Hangneigung orientieren, sondern an anderen Kriterien. Beispielsweise werden in Bayern und Österreich die als Berggebiete ausgewiesenen Flächen automatisch als Handarbeitsstufe gefördert. Eine ähnliche Regelung käme auch der vom Rechnungshof für notwendig erachtete Konzentration der Mittel auf die stärker benachteiligten Gebiete entgegen und würde den Verwaltungs- und Kontrollaufwand erheblich reduzieren.

3.2.4 Mindestauszahlungsbetrag

Der Mindestauszahlungsbetrag (Bagatellgrenze) der AZL beträgt lediglich 50 € je Antrag. Die Erhebungen haben ergeben, dass 9.646 Anträge, das sind rd. 34 % aller AZL-Anträge, unter 500 € liegen; diese Anträge umfassen jedoch lediglich rd. 3 % (1,7 Mio. €) des gesamten Auszahlungsvolumens (52,3 Mio. €) und nur knapp 10 % der förderfähigen Fläche der AZL. Im Sinne eines effizienteren Mitteleinsatzes wäre es deshalb sinnvoll, den Mindestauszahlungsbetrag (Bagatellgrenze) der AZL auf 500 € anzuheben. Ein solcher Mindestauszahlungsbetrag hat für ein landwirtschaftliches Unternehmen keine existenzielle Bedeutung, führt jedoch zu einer Entlastung der Verwaltung und ermöglicht eine stärkere Konzentration der Mittel auf die stärker benachteiligten Gebiete.

3.3 Absatzförderung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

Bislang gab es vier Förderrichtlinien zur Förderung der Vermarktung und Verarbeitung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen mit unterschiedlichen Schwerpunkten, wie die Förderung von Absatzeinrichtungen, Verarbeitungsunternehmen, Erzeugergemeinschaften und Einrichtungen der Öko- oder Regionalvermarktung. Zur effizienteren Förderung und aus Transparenzgründen schlägt der Rechnungshof vor, die bisherigen vier Förderprogramme dieses Bereichs zu einem Förderinstrument zusammenzufassen. So könnte der Verwaltungsaufwand nicht nur hinsichtlich des Antragsverfahrens, sondern auch hinsichtlich des Aufwands für Begleitung, Koordination und Evaluierung der Förderrichtlinien reduziert werden. Die Zusammenfassung sämtlicher Maßnahmen zur Förderung der Vermarktung und Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse in einem Förderprogramm und bei einer Behörde steht einer politisch gewollten differenzierten Förderung, z. B. durch einen höheren Fördersatz für Öko- und Regionalvermarktung, in keiner Weise entgegen. Das Ministerium hat entsprechend diesem Anliegen des Rechnungshofs bereits den Entwurf einer zusammengefassten Förderrichtlinie vorgelegt.

Bereits die Evaluatoren der Halbzeitbewertung des EPLR haben deutlichere Vorgaben zur Effizienzprüfung und Effizienzkontrolle sowie ein entsprechendes Mindestinvestitionsvolumen gefordert, um Mitnahmeeffekte zu verringern. Da das bisherige Mindestinvestitionsvolumen bei 10.000 € lag und um Mitnahmeeffekte zu vermeiden, schlug der Rechnungshof vor, Investitionsförderungen für Vermarktungseinrichtungen künftig erst ab einem wesentlich höheren Mindestinvestitionsvolumen zu gewähren. Mit der beabsichtigten Erhöhung auf 30.000 € ist das Ministerium dem Vorschlag des Rechnungshofs bereits nachgekommen.

3.4 Förderung des ökologischen Landbaus

Für den ökologischen Landbau, der in vollem Umfang die sonst üblichen Förderungen der Landwirtschaft erhält, wurde ein ganzes Spektrum von zusätzlichen Förderungen und Richtlinien aufgebaut. So fördert das Land über den MEKA die unternehmensweite Einführung und Beibehaltung von Verfahren des ökologischen Landbaus sowie die Kontrolle der ökologischen Wirtschaftsweise durch eine anerkannte Kontrollstelle mit einem Volumen von jährlich insgesamt knapp 11 Mio. €. Außer über den MEKA fördert das Land die Einführung und Beibehaltung des ökologischen Landbaus über die Förderrichtlinie „Zuwendungen zur Stärkung des ökologischen Landbaus“.

Nach Aussage des Ministeriums soll die Förderrichtlinie zur Stärkung des ökologischen Landbaus den Betrieben zugutekommen, die nur Teilflächen ökologisch bewirtschaften und nicht den gesamten Betrieb auf ökologische Wirtschaftsweise umgestellt haben. Über diese Richtlinie würden hauptsächlich Betriebe gefördert, die nur Streuobstflächen nach den Regeln des ökologischen Landbaus bewirtschaften. Aus der Sicht des Rechnungshofs ist es äußerst zweifelhaft, ob mit einer Förderrichtlinie, deren Förderhöchstbetrag bei 200 € je Betrieb liegt, irgendein betriebliches oder gesellschaftliches Ziel erreicht werden kann. Da Streuobstbestände ohnehin über den MEKA gefördert werden, könnten in diesem Programm auch Streuobstflächen von teilumgestellten Betrieben gefördert werden. Bereits 1994 war vom Ministerium erklärt worden, die Förderrichtlinie „Zuwendungen zur Stärkung des ökologischen Landbaus“ werde aufgehoben, wenn es gelinge, die Förderung des ökologischen Landbaus in den MEKA zu übernehmen. Das ist längst vollzogen; der ökologische Landbau wird heute in weit größerem Umfang gefördert, als Anfang der Neunzigerjahre vorstellbar war. Die Richtlinie sollte deshalb aufgehoben und die Mittel in den MEKA umgeschichtet oder eingespart werden.

In Baden-Württemberg werden fünf ökologische Landbauverbände mit einem Volumen von jährlich insgesamt 215.000 € gefördert. Als Förderziel wird in der Richtlinie insbesondere die fachliche Beratung und Betreuung von ökologisch wirtschaftenden und von umstellungswilligen Betrieben durch die Verbände angeführt. Nachdem Verbände vor allem Interessen ihrer Mitglieder vertreten, sieht der Rechnungshof die Förderung von Verbänden des ökologischen Landbaus im Hinblick auf das Landesinteresse grundsätzlich als kritisch an. Die Mitgliedsbetriebe erhalten vom Land über MEKA eine spezielle Förderung in Höhe von rd. 11 Mio. € jährlich für ihre ökologische Wirtschaftsweise. Sie sind deshalb in der Lage, ihre Verbände durch Mitgliedsbeiträge zu finanzieren. Im Übrigen werden auch die Beratungsdienste für den ökologischen Landbau zu 50 % vom Land getragen, und außerdem stehen diesen Betrieben auch die Beratungsleistungen der Landwirtschaftsämter zur Verfügung. Die Förderung des ökologischen Landbaus sollte deshalb nicht über die Verbände erfolgen.

3.5 Erhaltung und Sicherung des ländlichen Raums

Ein grundsätzliches Problem aller Förderprogramme zur Erhaltung und Sicherung des ländlichen Raums besteht darin, dass die Ziele so allgemein formuliert sind, dass im ländlichen Raum fast jede Maßnahme gefördert werden kann. Ein großer Teil der geförderten Maßnahmen könnte von ihrem Charakter her grundsätzlich durch jedes der Förderprogramme „Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum“ (ELR), „LEADER+“ und „Innovative Maßnahmen von Frauen im ländlichen Raum“ (IMF) finanziert werden. Ausschlusskriterien sind lediglich grobe Merkmale, wie die Raumkategorie (ELR, LEADER+) oder das Geschlecht (IMF).

Förderungen innerhalb der genannten Kategorien werden dagegen meist a priori als positiv definiert und wenig hinterfragt. Obwohl die Programme unterschiedliche Zielgruppen haben, weisen sie dennoch große Schnittmengen auf, was die Fördermöglichkeiten angeht.

Die Förderung von Gewerbegebieten über das ELR steht grundsätzlich im Gegensatz zu dem politischen Ziel der Eindämmung des Flächenverbrauchs. Im Rahmen von früheren Prüfungen des ELR hatte der Rechnungshof festgestellt, dass die Förderung von Gewerbegebiete-Erschließungen offensichtlich nicht am Bedarf ausgerichtet ist, da diese Flächen zum Abrechnungszeitpunkt der Mittel nur zu rd. 50 % belegt waren. Unter diesem Aspekt und vor dem Hintergrund, dass der kommunale Wettbewerb um die Ansiedlung von Unternehmen nicht mit Landesmitteln gefördert werden sollte, stellt sich die Frage, ob auf die Förderung der Erschließung neuer Gewerbegebiete nicht generell verzichtet werden sollte. Wenn überhaupt, sollten Gewerbegebiete nur noch bei unverträglichen Gemengelagen im innerörtlichen Bereich gefördert werden.

Hinsichtlich IMF sollte überlegt werden, ob der gleichstellungspolitische Ansatz des Gender Mainstreamings nicht besser im Rahmen der allgemeinen Förderprogramme ELR, LEADER+ und ggf. auch AFP verfolgt wird und der besondere Förderbedarf für Frauen im ländlichen Raum in diese Förderprogramme integriert wird.

3.6 Sicherung und Erhaltung der Waldfunktionen

Die Erstaufforstung bislang landwirtschaftlich genutzter Flächen wird mit einer Ausgleichsprämie (Erstaufforstungsprämie bzw. Einkommensverlustprämie) für die Einkommensverluste nach erstmaliger Aufforstung gefördert. Diese Förderung steht dem Ziel Offenhaltung der Landschaft entgegen, insbesondere den Förderprogrammen MEKA, AZL und LPR. In waldreichen Gebieten besteht daher ein Zielkonflikt. Einerseits wird durch die Förderung der Erstaufforstung ein Anreiz zur weiteren Aufforstung geschaffen; andererseits versucht man, durch staatliche Fördermaßnahmen die Landschaft offen zu halten. Der Rechnungshof sieht daher keine Veranlassung, die Förderung der Erstaufforstung bislang landwirtschaftlich genutzter Flächen - wie vom Ministerium beabsichtigt - über 2007 hinaus bis 2011 zu belassen.

4 Einführung eines systematischen Controllings

Um die Zielerreichung und damit den Zuwendungserfolg der Förderprogramme zu messen, müssten nach den Verwaltungsvorschriften zu § 44 Landeshaushaltsordnung, Anlage 5, Nr. 3.1.1 Messgrößen in Form von Erfolgskriterien oder Kennzahlen festgelegt werden. Die Förderrichtlinien des Ministeriums enthalten generell keine messbaren Ziele. Damit ist eine aussagekräftige Evaluierung der Zielerreichung eines Programms kaum möglich. Das Ministerium hat in diesem Zusammenhang auf die ohnehin von der EU vorgeschriebenen sehr umfangreichen Evaluierungen verwiesen. Bei der Evaluierung der Zielerreichung eines Förderprogramms müssen jedoch auch die Landesinteressen berücksichtigt werden. Eine kritische Durchsicht der von der EU geforderten Evaluierungsberichte zeigt, dass diese Berichte weder nach einem einheitlichen System noch anhand von erfolgsorientierten Zielen erstellt wurden. Soweit möglich, sollten für alle Förderprogramme messbare Ziele und Erfolgskriterien bzw. Kennzahlen aus Sicht des Landes definiert werden. Im Zuge der neuen Förderperiode ab 2007 wird die EU veränderte Anforderungen an die Evaluierung vorgeben. Nachdem die genaue Ausgestaltung zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Beitrags noch nicht endgültig feststeht, bleibt es abzuwarten, ob die Evaluierungsvorgaben

der EU entsprechende messbare Ziele und geeignete Erfolgskriterien bzw. Kennzahlen aufweisen, mit denen auch die Landesinteressen überprüft werden können.

5 Künftige Gestaltung der Förderlandschaft

Angesichts der Vielfalt, der Intransparenz und der teilweise parallelen Strukturen der Förderlandschaft im Bereich des Ministeriums sollte eine systematische Zusammenführung und Neustrukturierung der Förderprogramme angestrebt werden. Im Sinne einer effektiven Förderung sollten dabei Zielkonflikte beseitigt und Mitnahmeeffekte künftig ausgeschlossen werden. Damit könnte zudem der Verwaltungsaufwand bei der Antragsbearbeitung bzw. der Förderabwicklung, aber auch bei der Prüfung der Fördervoraussetzungen und der Kontrolle spürbar verringert werden. Außerdem sollte überprüft werden, ob auf einige, insbesondere kleinere Förderprogramme, vollständig verzichtet werden kann. Zur Steigerung der Effektivität und Effizienz empfiehlt der Rechnungshof, grundsätzlich alle Förderaktivitäten unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität regelmäßig auf ihre Begründetheit zu hinterfragen. Dabei sollten im Einzelnen die inhaltliche und zeitliche Konkretisierung der Förderziele sowie eine generelle zeitliche Befristung der Förderprogramme angestrebt werden. Die Umsetzung der Vorschläge des Rechnungshofs könnte dazu beitragen, dass die Förderlandschaft des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum künftig transparenter, effizienter und vor allem effektiver gestaltet wird.

6 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum verweist darauf, dass es bereits in den vergangenen Jahren im Hinblick auf die Effizienz und den Kontrollaufwand Maßnahmen gestrafft bzw. ersatzlos gestrichen habe. Weitere Straffungen und Streichungen von Fördermaßnahmen seien auch aufgrund von EU-Vorgaben zur neuen Förderperiode erfolgt bzw. müssten noch im Rahmen der EU-Genehmigung erfolgen.

Das Ministerium führt weiter aus, dass beim AFP die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit im Vordergrund stehe, während über die Investitionsförderung nach der LPR Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege verfolgt würden. Die Beibehaltung der Flächen- und Investitionsförderung im Bereich des Naturschutzes ist nach Auffassung des Ministeriums aus naturschutzfachlicher Sicht unverzichtbar, weshalb es die vom Rechnungshof geforderte Beschränkung auf Ausnahmefälle ablehnt.

Bei der Förderung des ökologischen Landbaus und des ländlichen Raumes will das Ministerium an der bisherigen Förderstruktur festhalten.

Bezüglich der Forderung des Rechnungshofs nach Einführung eines systematischen Controllings einschließlich der Definition messbarer Ziele und Erfolgskriterien bzw. Kennzahlen verweist das Ministerium auf die erweiterten Evaluierungsvorgaben der EU für die neue Förderperiode. Die Ergebnisse aus diesen Evaluierungen seien in gleicher Weise auch für die Landesmittel von Bedeutung. Damit werde der Zuwendungserfolg bereits weitgehend auch schon innerhalb des Abwicklungszeitraums beobachtet und bewertet. Ein von den EU-Vorgaben losgelöstes Controlling unter dem Gesichtspunkt des Landesinteresses sollte deshalb nicht erfolgen. Im Übrigen teilt das Ministerium die Auffassung

des Rechnungshofes, dass die genaue Ausgestaltung der erweiterten Evaluierungsmaßnahmen der EU für die neue Förderperiode abgewartet werden müsse.

7 Schlussbemerkung

Die vom Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum bereits eingeleitete Zusammenführung und Reduzierung der Förderprogramme entspricht nach Auffassung des Rechnungshofs noch nicht den Anforderungen einer effektiven und effizienten Förderlandschaft und sollte deshalb konsequent weiter entwickelt werden.

Das Ziel „Pflege und Offenhaltung der Landschaft“ sollte nur über die Programme der Flächenförderung verfolgt werden; da eine Investitionsförderung landwirtschaftlicher Betriebe mit naturschutzfachlicher Zielsetzung nach den Prüfungserkenntnissen des Rechnungshofs nicht zielorientiert und damit auch nicht effizient ist. Derartige Investitionsfördermaßnahmen sind deshalb nur in besonderen Ausnahmefällen zu rechtfertigen.

Die EU-Vorgaben zur Evaluierung der abgelaufenen Förderperiode haben die Anforderungen an ein systematisches Controlling nicht erfüllt. Deshalb sollte das Ministerium prüfen, ob die neuen Vorgaben der EU diesen Anforderungen entsprechen und die Landesinteressen ausreichend berücksichtigen.

Bei der Weiterentwicklung der Förderstrukturen sollte insbesondere das Ziel einer Reduzierung des Verwaltungsaufwands sowie des Anlastungsrisikos durch die EU berücksichtigt werden.