

Auszug aus

Denkschrift 2013

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 13

Agrarinvestitionsförderungsprogramm



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Agrarinvestitionsförderungsprogramm (Kapitel 0804)

Die betriebswirtschaftliche Entwicklung der geförderten Unternehmen ist in vielen Fällen unbefriedigend verlaufen. Das Ziel „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit“ wurde nur teilweise erreicht. Deshalb sollten künftig Erfolgskontrollen durchgeführt werden. Bei großen Investitionen sollte das Land nur Unternehmen fördern, die gute Chancen haben, auf Dauer im Wettbewerb zu bestehen.

1 Ausgangslage

1.1 Rechtsgrundlagen und Ziele des Agrarinvestitionsförderungsprogramms

Das aktuelle Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) basiert auf der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 (ELER). Bundesrechtliche Grundlage ist das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK). Landesrechtlich ist die Förderung Teil des Maßnahmen- und Entwicklungsplans Ländlicher Raum Baden-Württemberg (MEPL). Das AFP wird im Grundsatz mit EU-Mitteln kofinanziert, woraus sich eine Finanzierung der Förderung im Verhältnis 50 (Europäische Union), 30 (Bund) und 20 (Land) ergibt.

Das AFP will durch investive Maßnahmen eine wettbewerbsfähige, nachhaltige, Umwelt schonende, tiergerechte und multifunktionale Landwirtschaft unterstützen. Dabei sind die Interessen der Verbraucher, die Entwicklung des ländlichen Raums sowie die Erhaltung der biologischen Vielfalt ebenso zu berücksichtigen wie die Verbesserung der Lebens-, Arbeits- und Produktionsbedingungen.

Die grundsätzlichen Ziele des AFP nach dem GAK-Rahmenplan sind weiter zu entwickeln.

1.2 Förderbedingungen

Förderfähig sind Investitionen in langlebige Wirtschaftsgüter, beispielsweise Ställe, Gewächshäuser und Maschinen.

Die Prosperitätsgrenze (Summe der positiven Einkünfte) liegt bei 80.000 Euro für Ledige und 100.000 Euro für Verheiratete. Das zuwendungsfähige Investitionsvolumen beträgt mindestens 30.000 Euro bis maximal 1 Mio. Euro.

Junglandwirte (Antragsteller unter 40 Jahren) können einen um bis zu 20.000 Euro erhöhten Zuschuss erhalten.

Förderfälle mit einem zuwendungsfähigen Investitionsvolumen von bis zu 100.000 Euro werden durch die Unteren Landwirtschaftsbehörden abgewi-

ckelt. Darüber liegende Investitionsvolumina sind von den Regierungspräsidien zu bewilligen.

Die Europäische Kommission verlangt, dass die Anträge grundsätzlich vor Bewilligung priorisiert werden. Dabei gelten Auswahlkriterien, die zuvor der Begleitausschuss des MEPL beschlossen hat.

1.3 EU-Evaluierung

Das Land hat der Kommission jährliche Zwischenberichte, eine Ex-ante-Bewertung, eine Zwischenbewertung und eine Ex-post-Bewertung der Programme vorzulegen. Die Bewertungen müssen von unabhängigen Bewertungsbeauftragten auf Kosten der Mitgliedstaaten durchgeführt werden. Dabei ist eine finanzielle Beteiligung der Europäischen Union im Rahmen der technischen Hilfe möglich. Fortschritt, Effizienz und Wirksamkeit der Programme werden anhand festgelegter Indikatoren beurteilt.

1.4 Bisherige und aktuelle Prüfungen des Rechnungshofs

Der Rechnungshof hat sich in der Vergangenheit wiederholt kritisch zur bestehenden Programmviefalt im Geschäftsbereich des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz geäußert. Im Anschluss an die Prüfung zum Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem Denkschrift 2008, Beitrag Nr. 15 (Landtagsdrucksache 14/3415), hat der Landtag die Landesregierung aufgefordert, ihm mitzuteilen, inwieweit die Programmviefalt reduziert werden konnte.

Das AFP war 2006 Gegenstand einer Zuwendungsprüfung. Empfohlen wurde, eine konsequente Analyse der Betriebsentwicklung (insbesondere der Eigenkapitalbildung) durchzuführen, um den Erfolg zu kontrollieren. Ein großer Teil der beanstandeten Punkte wurde in der laufenden Förderperiode durch Richtlinienänderung erledigt. Das Ministerium hat es bisher abgelehnt, das Mindestinvestitionsvolumen zu erhöhen.

Wir haben die Zielerreichung des Förderprogramms der Förderperiode 2000 bis 2006 anhand bewilligter Anträge der Jahre 2002 bis 2006 untersucht.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Zielerreichung

Die betriebswirtschaftliche Entwicklung der geförderten Unternehmen befriedigte nicht. Trotz langjähriger und intensiver Investitionsförderung ist es in Baden-Württemberg nicht gelungen, den Wettbewerbsrückstand der landwirtschaftlichen Unternehmen gegenüber den Unternehmen in anderen Ländern zu verringern. Investitionsschwerpunkte waren Rinderställe und Schweineställe. Hinzu kamen im Untersuchungszeitraum Biogasanlagen, Gewächshäuser und sonstige Investitionsschwerpunkte. Wir haben die Planwerte der Investitionskonzepte mit den Buchführungsergebnissen bei

den geförderten Unternehmen verglichen. Um temporäre Einflüsse wie Preisschwankungen auszugleichen, haben wir Durchschnittswerte aus drei Wirtschaftsjahren gebildet. In der folgenden Darstellung konzentrieren wir uns auf Rinderställe und Schweineställe.

2.1.1 Investitionsschwerpunkt Rinderställe

Die Unternehmen investierten überwiegend in Milchviehställe. Daneben flossen die Fördermittel in Jungvieh- und Mastrinderställe.

Wie Tabelle 1 zeigt, lagen die geplanten Gewinne im Durchschnitt unter den Ausgangswerten. Laut dem Ergebnis der Buchführung wurden sie im Durchschnitt um 23 Prozent übertroffen. Deutlich schwächer hat sich die Eigenkapitalbildung entwickelt. Es ist zu vermuten, dass die Lebenshaltungskosten zu niedrig angesetzt wurden. Soweit die Unternehmer Kapital für ihre private Vermögensbildung entnommen haben, haben wir dies als Eigenkapitalbildung berücksichtigt. Die Verbindlichkeiten waren nur wenig höher als im Investitionskonzept.

Tabelle 1: Planwerte und Buchführungsergebnisse bei den 34 geförderten Unternehmen mit Rinderhaltung der Zufallsauswahl

	Bereinigter Gewinn in Euro	Bereinigte Eigenkapitalbildung in Euro	Verbindlichkeiten in Euro	Anteil der geförderten Unternehmen mit in Prozent	
Werte vor der Förderung (Ist)	55.100	27.200	103.600	Weniger Gewinn als geplant	53
Geplante Werte (Ziel)	50.500	22.200	340.800	Weniger als 75 Prozent des geplanten Gewinns	32
Ergebnis Buchführung (Ø 3 Jahre)	62.300	14.300	361.900	Negative Eigenkapitalbildung	38
Zielabweichung in Prozent	+23	-36	+6	Geringere Eigenkapitalbildung als geplant	59

Die Buchführungsergebnisse zeigen jedoch eine weite Bandbreite. Trotz der relativ guten Durchschnittswerte ist der Gewinn bei 53 Prozent der Unternehmen niedriger als geplant. 32 Prozent der Unternehmen haben weniger als 75 Prozent des geplanten Gewinns erreicht.

Völlig unbefriedigend ist auch die tatsächliche Eigenkapitalbildung, die im Durchschnitt um 36 Prozent unter dem Ziel lag. 38 Prozent der Unternehmen verloren Eigenkapital. Die angestrebte Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit wurde somit in diesen Fällen gerade nicht erreicht.

2.1.2 Investitionsschwerpunkt Schweineställe

Die untersuchten Unternehmen mit Schweinehaltung verteilen sich auf die Investitionsschwerpunkte Schweinemastställe (47,6 Prozent) und Zuchtsauenställe (14,3 Prozent). 38,1 Prozent der Unternehmen betrieben gleichzeitig Schweinemast- und Zuchtsauenställe.

Im Durchschnitt wurden die geplanten Gewinne allerdings bei Weitem nicht erreicht (-49 Prozent). Die negative Gewinnentwicklung hat sich stark auf die Eigenkapitalbildung und den Stand der Verbindlichkeiten ausgewirkt. Hier sind im Durchschnitt Eigenkapitalverluste von rund 9.000 Euro aufgetreten. Die Verbindlichkeiten waren um 86.000 Euro (+23 Prozent) höher als ursprünglich geplant.

Aufgrund der Investitionsmaßnahmen wurden die Produktionskapazitäten um durchschnittlich 300 Prozent ausgeweitet.

Tabelle 2: Planwerte und Buchführungsergebnisse bei den 21 geförderten Unternehmen mit Schweinehaltung der Zufallsauswahl

	Bereinigter Gewinn in Euro	Bereinigte Eigenkapitalbildung in Euro	Verbindlichkeiten in Euro	Anteil der geförderten Unternehmen mit in Prozent	
Werte vor der Förderung (Ist)	43.300	22.000	109.000	Weniger Gewinn als geplant	86
Geplante Werte (Ziel)	50.400	25.500	375.300	Weniger als 75 Prozent des geplanten Gewinns	57
Ergebnis Buchführung (Ø 3 Jahre)	25.700	-8.700	461.400	Negative Eigenkapitalbildung	57
Zielabweichung in Prozent	-49	-134	+23	Geringere Eigenkapitalbildung als geplant	90

Die Buchführungsergebnisse zeigen folgendes Bild: Rund 86 Prozent der geförderten Unternehmen haben weniger Gewinn als geplant erzielt, 57 Prozent weniger als drei Viertel des prognostizierten Wertes. 24 Prozent hatten im Durchschnitt der drei untersuchten Wirtschaftsjahre gar Verluste zu verzeichnen. Über die Hälfte der Unternehmen mussten infolge der ungünstigen Gewinnsituation Eigenkapitalverluste hinnehmen.

Die betriebswirtschaftliche Bilanz ist bei den Unternehmen mit Schweinehaltung besonders negativ. Die Ziele wurden weit überwiegend nicht erreicht. Die Unternehmen hatten deshalb im Zeitraum von vier bis sechs Jahren nach der Investition im Durchschnitt massiv schlechtere Betriebsergebnisse und weit höhere Verbindlichkeiten als zuvor. Viele sind in eine Existenz bedrohende Krise geraten.

Die unbefriedigenden Ergebnisse sind auch der zeitweise ungünstigen Marktsituation geschuldet. Dies ändert jedoch nichts an den erzielten Ergebnissen.

2.1.3 Junglandwirteförderung

Unsere Erhebungen ergaben keine messbaren Effekte der Junglandwirteförderung. Auch die EU-Evaluatoren halten eine Lenkungswirkung dieser begrenzten Prämie für unwahrscheinlich. Sie haben zudem starke Mitnahmeeffekte festgestellt (Update der Halbzeitbewertung des Entwicklungsprogramms für den Ländlichen Raum 2000 - 2004, Seite 64 f.)

2.2 Verwaltungsverfahren

2.2.1 Erfolgskontrolle

Obwohl als Hauptziel der Förderung die Wettbewerbsfähigkeit verbessert werden soll, wird die anschließende wirtschaftliche Entwicklung der geförderten Unternehmen von den Bewilligungsstellen nicht weiter verfolgt. Es wird insbesondere nicht überprüft, ob die Zielwerte der mit großem Aufwand und Kosten entwickelten Investitionskonzepte erreicht werden. Damit entfällt das notwendige Feedback im Hinblick auf die verwendeten Planungsdaten. Nachdem die Investition getätigt und der Verwendungsnachweis anerkannt ist, gilt das Projekt als abgeschlossen. Dabei steht es im Hinblick auf das Hauptziel der Förderung erst vor der eigentlichen Bewährungsprobe. Als Grund für die mangelnde Erfolgskontrolle wurde uns Personalmangel genannt.

2.2.2 Buchführungsdaten

Die Antragsteller müssen sich verpflichten, ihre Buchführung für mindestens sieben Jahre fortzuführen und die Abschlüsse jährlich in elektronischer Form bei der Stabstelle Steuerung und Koordinierung von EU-Maßnahmen, Kornwestheim (SEU), vorzulegen.

Das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz nutzt die bei der SEU gespeicherten Daten, um Auswertungen im Zusammenhang mit der Kofinanzierung durch die Europäische Union durchzuführen.

Um die betriebswirtschaftliche Entwicklung der geförderten Unternehmen zu analysieren, haben wir versucht, die notwendigen Buchführungsdaten aus der SEU-Datenbank abzurufen. Von den 118 Unternehmen in der Zufallsauswahl waren bei 79 Prozent die Daten fehlerhaft beziehungsweise unvollständig.

2.2.3 Priorisierung

Aufgrund der Projektauswahlkriterien werden die vorliegenden Förderanträge landeseinheitlich priorisiert. Daraus ergibt sich die Reihenfolge der Bewilligung. Die Priorisierung wirkt prinzipiell nur dann, wenn ein Antragsüberhang besteht. Stehen dagegen ausreichend Fördermittel zur Verfügung, kann eine Priorisierung nicht zu einem Förderausschluss führen.

Der Vergleich mit der vergangenen Förderperiode, in der nicht priorisiert wurde, zeigt eine zunehmende Verengung des Förderspektrums auf priorisierte Investitionen in die Milchvieh- und Schweinehaltung. In der vergangenen Förderperiode 2000 bis 2006 wurden 44 Prozent der Fördermittel für Rinderställe und Schweineställe ausgegeben. Im letzten Jahr unseres Prüfungszeitraums 2011 hat sich der Fördermittelanteil dieser beiden Förderschwerpunkte auf 88 Prozent verdoppelt. Damit ging eine starke regionale Konzentration auf wenige Landkreise mit hoher Viehdichte einher.

Die Priorisierung verlängert das Antragsverfahren und macht es komplizierter. Die Verwaltung muss die vorliegenden Anträge in eine Rangfolge bringen, die sich bei jedem Neueingang wieder verändert. Für die Antragsteller bedeutet dies längere Wartezeiten und große Unsicherheit, ob und wann ihr Antrag bewilligt werden kann. Es ist auch davon auszugehen, dass landwirtschaftliche Betriebe mit niedrig priorisierter Produktionsrichtung im Hinblick auf die Projektauswahlkriterien von vornherein keine Anträge stellen. Dadurch verengt sich das Förderspektrum zusätzlich.

2.3 EU-Evaluierung

2.3.1 Sektorale und regionale Wirkung

Die Fördermaßnahmen sollen der Unterstützung einer wettbewerbsfähigen, nachhaltigen, umweltschonenden, tiergerechten und multifunktionalen Landwirtschaft dienen. Das grundsätzliche Ziel ist demnach, die Landwirtschaft als Wirtschaftssektor unter den genannten Aspekten weiter zu entwickeln. Die Entwicklung einzelner Landwirtschaftsbetriebe ist dabei nur eine notwendige, keinesfalls aber hinreichende Bedingung. Es ist deshalb erforderlich, auch bei der Evaluierung den Gesamtsektor mit seinen regionalen Aspekten im Blickfeld zu behalten.

Die EU-Evaluierung geht dagegen von einem einzelbetrieblichen Ansatz aus. Dies zeigt sich beispielsweise an den Indikatoren, die bereits bei der Halbzeitbewertung 2010 verwendet wurden. Sie sind ausschließlich einzelbetrieblich ausgerichtet. Der Ansatz der EU-Evaluierung bleibt deshalb in Bezug auf die Zielsetzung unvollständig. Unberücksichtigt bleiben wichtige überbetriebliche Faktoren wie Konkurrenzverhältnisse, Pachtpreisentwicklungen, Marktanteile und regionale Umweltbelastungen. Diese Faktoren spielen für die Effektivität und die Effizienz des Förderprogramms jedoch eine große Rolle.

2.3.2 Verwaltungskosten bei EU-Evaluation nicht enthalten

Die EU-Evaluierung befasst sich ausschließlich mit den Wirkungen der Förderprogramme im Sinne der vorgegebenen Ziele. Dieser Ansatz ist unzureichend. Die Effizienz der Programme kann nur beurteilt werden, wenn auch die Verwaltungskosten berücksichtigt werden.

2.3.3 Terminierung der Halbzeitbewertung

Der Bericht kommt einerseits für eine grundlegende Nachsteuerung in der laufenden Förderperiode zu spät. Andererseits ist die Datengrundlage mit drei Haushaltsjahren, darunter dem Anlaufjahr, für eine zuverlässige Wirkungsanalyse noch zu schwach. Schon in der vorangegangenen Förderperiode musste die Halbzeitbewertung aktualisiert werden. Eine Verschiebung der Halbzeitbewertung um ein Jahr würde die Datengrundlage für die Programmausrichtung in der folgenden Förderperiode wesentlich verbessern. Auf Update-Berichte könnte dann verzichtet werden.

3 Empfehlungen

3.1 Die Zielerreichung verbessern

Bei großen Investitionen sollten nur leistungsfähige Unternehmen gefördert werden, die überdurchschnittliche produktionstechnische und betriebswirtschaftliche Kennzahlen nachweisen. Die Wirtschaftlichkeit der geförderten Investitionen sollte strenger geprüft werden.

Tierschutz- und Umweltziele sollten zulasten der Basisförderung stärker gewichtet und besser auf den Bedarf ausgerichtet werden. Dabei wäre insbesondere an Maßnahmen in den Bereichen Immissionsschutz, artgerechte Tierhaltung und Innovationen zu denken. Folglich sollte die Regelförderung auf einen Basissatz von 15 Prozent abgesenkt werden. Darüber hinaus gewährte Zuschüsse sind an besondere und einfach überprüfbare Bedingungen aus den Bereichen Tier-, Umweltschutz und an Innovationen zu knüpfen.

Das Programm sollte nicht mit flächenbezogenen Zielen in den Bereichen Landschaftspflege und Naturschutz belastet werden. Es kann auch natürliche Nachteile nicht dauerhaft ausgleichen. Dieser Ausgleich sollte allein durch die Ausgleichszulage erfolgen.

Das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz sollte in Erwägung ziehen, auf die Junglandwirteförderung zu verzichten.

Das Mindestinvestitionsvolumen sollte auf 50.000 Euro angehoben werden.

3.2 Das Verwaltungsverfahren verbessern

Durch eine Erfolgskontrolle sollte überprüft werden, ob die Zielwerte der Investitionskonzepte erreicht werden.

Die Qualität der zentral gespeicherten Buchführungsdaten muss sichergestellt werden. Die Buchführungsergebnisse bei mehreren Betrieben eines Unternehmens sollten konsolidiert und zusammengefasst werden.

Die Projektauswahlkriterien sollten entsprechend der Zielsetzung des Programms differenziert, regionale und Branchengesichtspunkte sollten berücksichtigt werden.

Soweit EU-rechtlich möglich, sollte auf eine standardisierte Priorisierung verzichtet werden.

Die Förderkonditionen sollten so angepasst werden, dass nur geringe Antragsüberhänge entstehen. Bei bewilligungsreifen Anträgen ist eine maximale Wartezeit von sechs Monaten anzustreben.

3.3 Die EU-Evaluierung verbessern

Das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz sollte auf den ihm möglichen Wegen darauf hinwirken,

- die sektorale und regionale Wirkung zusätzlich zur einzelbetrieblichen Wirkung der Förderung zu berücksichtigen,
- bei den EU-Evaluationen auch die Verwaltungskosten aus dem Fördercontrolling einzubeziehen und
- die Halbzeitbewertung bezüglich der investiven Maßnahmen in der nächsten Förderperiode auf das Ende des fünften Jahres zu terminieren.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz betont, die Verringerung des Wettbewerbsrückstands mit anderen Ländern sei nicht das zentrale Ziel des AFP. Das Programm solle vielmehr einen Beitrag leisten, das landwirtschaftliche Einkommen zu stabilisieren sowie die Lebens-, Arbeits- und Produktionsbedingungen zu verbessern. Dieses Ziel werde in vielen geförderten Betrieben erreicht. Das Ministerium unterstreicht, gefördert würden nicht nur Investitionen zur Erweiterung. Angesichts starker Preisschwankungen bei der Milch- und Ferkelerzeugung seien auch Rationalisierungsinvestitionen wesentlich. Deren Effekt drücke sich nicht immer in höheren absoluten Unternehmensgewinnen aus. Vielmehr werde die Arbeit erleichtert und die Produktivität und der Gewinn je Arbeitskraft erhöht.

Das AFP sei ein wichtiges Instrument, höhere Umwelt- und Tierschutzstandards umzusetzen. In der künftigen Förderperiode solle diesen Zielen (und damit auch den Empfehlungen des Rechnungshofs) noch mehr Gewicht beigemessen werden.

5 Schlussbemerkung

Die Zielerreichung - insbesondere im Bereich des wirtschaftlichen Erfolgs der Förderprojekte - ist zu verbessern. Gelingt dies nicht nachhaltig, sollte das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz die Fortsetzung des AFP kritisch prüfen. Um keinen Wettbewerbsnachteil der baden-württembergischen Landwirtschaft zu erzeugen, sollte darüber mindestens bundesweit diskutiert werden.