

Einzelplan 08: Ministerium Ländlicher Raum

Kapitel 0804 Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur

Zuwendungen an landwirtschaftliche Betriebe
in Berggebieten und bestimmten benachteiligten
Gebieten (Ausgleichszulage)

14

Die 1975 eingeführte Ausgleichszulage wird für 60 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche in Baden-Württemberg gewährt. Erweiterungen des Fördergebiets, Richtlinienänderungen und unklare Definitionen über Flächenkriterien führten in Einzelfällen zu überhöhten Zuwendungen und Mehrfachförderungen.

1 Ausgangslage

1.1 Die EU, der Bund und das Land fördern im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur" Landwirte in benachteiligten Gebieten mit einer Ausgleichszulage. Der Anteil des Landes an der gemeinsamen Förderung beträgt 30 %, der des Bundes 45 %, und der EU-Anteil beläuft sich auf 25 %. Das ursprüngliche Fördergebiet von 556 655 ha wurde mehrfach - insbesondere im Jahr 1986 - erweitert. Das Fördergebiet umfaßt derzeit 915 000 ha. Dies entspricht 60 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche. Die tatsächlich geförderte landwirtschaftliche Nutzfläche innerhalb dieses Fördergebiets liegt bei etwa 755 000 ha.

Das Fördervolumen stieg von 26 Mio. DM im Jahr 1975 auf 140 Mio. DM im Jahr 1996 (Übersicht 1). Für 1997 sind rd. 38 000 Anträge auf Gewährung einer Ausgleichszulage gestellt worden. Pauschale Kürzungen um 500 DM je Antrag sowie Kürzungen der Förderung bei Ackerflächen um 50 % führten 1997 nur noch in rd. 33 600 Fällen zu Zahlungen.

Übersicht 1

Entwicklung des Ausgabevolumens
- in TDM -

Jahr	Anteil EU 25 %	Anteil Bund 45 %	Anteil Land 30 %	Betrag insgesamt
1975	6 430,5	11 574,9	7 716,6	25 722
1985	12 183,8	21 930,7	14 620,5	48 735
1986	22 830,5	41 094,9	27 396,6	91 322
1990	35 151,7	63 273,2	42 182,1	140 607
1995	35 541,2	63 974,3	42 649,5	142 165
1996	34 956,7	62 922,2	41 948,1	139 827
1997	25 596,3	46 073,2	30 715,5	102 385

1.2 Die Ausgleichszulage soll dazu beitragen, in benachteiligten Gebieten die Landwirtschaft zu sichern. Gleichzeitig soll mit der Maßnahme ein Beitrag zur Erhaltung und Pflege der Kulturlandschaft sowie zur Sicherung einer ausreichenden Bevölkerungsdichte des ländlichen Raumes geleistet werden. Der Fördersatz ist abhängig von der Gebietskategorie, z.B. Berggebiet (u.a. Schwarzwald, Schwäbische Alb, Allgäu), Kleines Gebiet (u.a. Villingen-Schwenningen), Kerngebiet (z.B. Landkreis Reutlingen, Schwarzwald-Baar-Kreis) und benachteiligte Agrarzone (u.a. Ostwürttemberg, Großteil des Allgäus) sowie der Gebietseigenschaft, z.B. Steillage, Überschwemmungs-, Moor- oder Buckelwiese. Die Ausgleichszulage wird grundsätzlich an Hand der Flächennutzung und der Zahl der im Betrieb gehaltenen Tiere berechnet. Sie beträgt jährlich mindestens 70 DM und höchstens 342 DM je zuschufberechtigte Großvieheinheit oder Hektar Futterfläche. Eine anrechenbare Großvieheinheit entspricht einer Milchkuh oder einem Rind über zwei Jahre.

In den benachteiligten Agrarzonen ist außerdem für die Höhe des Fördersatzes die sog. landwirtschaftliche Vergleichszahl von Bedeutung. Sie dient der Kennzeichnung der wirtschaftlichen Ergebnisse des landwirtschaftlichen Betriebs und dessen steuerlicher Einheitsbewertung. Sie basiert auf der natürlichen Ertragsfähigkeit (Bodenqualität und Klimabedingungen) sowie auf den wirtschaftlichen (z.B. Betriebsgröße, Verkehrslage) und strukturellen (regionales Lohn- und Preisniveau) Ertragsbedingungen. Aus der Vergleichszahl läßt sich der Hektarwert der Flächen ableiten. Die landwirtschaftliche Vergleichszahl von 40 stellt den nationalen Mittelwert dar. Dies entspricht einem Ertragswert von 1 490 DM je Hektar. Die EU hat die landwirtschaftliche Vergleichszahl

als komplexes Kriterium für die Abgrenzung der förderfähigen Gebiete ausdrücklich anerkannt.

Die nach Gebietskategorien, Gebietseigenschaften und landwirtschaftlicher Vergleichszahl unterschiedlich hohen Fördersätze sind in der Übersicht 2 dargestellt.

Übersicht 2

Höhe der Ausgleichszulage - Stand 1995 -

Gebietskategorie	Anteil am Fördergebiet in %	Gebietseigenschaft	Landwirtschaftliche Vergleichszahl	Förderbetrag bis zu DM
Berggebiete	15	Steillagen Schwarzwald/Schwäb. Alb Allgäu	-	342
			-	286
			-	240
Kerngebiete	24	Steillagen übriges Gebiet	-	342
			-	240
Benachteiligte Agrarzone	60	Steillagen übriges Gebiet	-	342
			< 12	240
			12-24,99	200
			25-29,99	130
			30-34,99	100
	ab 35	70		
Kleine Gebiete	1	Steillagen übriges Gebiet	-	342
			-	240

1.3 Die Ausgleichszulage ist jährlich mit dem "Gemeinsamen Antrag", mit dem acht verschiedene Fördermaßnahmen zusammengefaßt werden, beim Amt für Landwirtschaft, Landschafts- und Bodenkultur (Landwirtschaftsamt) zu beantragen. Das Amt führt zunächst eine überschlägige Vorabkontrolle des Antrags durch. Die Erfassung der Antragsdaten wird Drittfirmen übertragen. Für die weitere Bearbeitung ist das Rechenzentrum beim Landesamt für Flurneuordnung und Landentwicklung in Kornwestheim zuständig. Bei der maschinellen Verarbeitung festgestellte Fehler sind vom Landwirtschaftsamt im Rahmen einer Bildschirmbearbeitung im Dialogbetrieb zu bereinigen.

1.4 Das StRPA Freiburg hat stichprobenweise bei fünf Landwirtschaftsämtern in Baden-Württemberg die Anträge und Bewilligungen von 200 Zuwendungsempfängern aus den Jahren 1994, 1995 und 1996 geprüft. Dabei wurden Akten eingesehen und teilweise Vor-Ort-Kontrollen vorgenommen.

2 Feststellungen und Vorschläge

2.1 Hauptgrundlagen für die Förderung sind bisher die Gebietskategorie, die Gebiets-eigenschaften und die landwirtschaftliche Vergleichszahl. Diese Vergleichszahl be-rücksichtigt neben wirtschaftlichen bereits hinreichend die natürlichen Ertragsbedin-gungen; es wird deshalb vorgeschlagen, diese künftig zur alleinigen Grundlage der Förderung in einer benachteiligten Agrarzone zu machen. Auf zusätzliche Vorausset-zungen, die nicht auf EU-Vorgaben beruhen, sollte verzichtet werden. So könnten zeit-aufwendige und personalintensive Kontrollen hinsichtlich der Gebietseigenschaften entfallen. Außerdem sollten nur Betriebe mit einer landwirtschaftlichen Vergleichszahl von maximal 40 gefördert werden. Diese Vergleichszahl entspricht dem nationalen Durchschnitt; eine Förderung von landwirtschaftlichen Unternehmen mit besseren als durchschnittlichen Ertragsbedingungen erscheint nicht gerechtfertigt. Übersicht 3 stellt die Höhe der Fördersumme da, die bei den fünf geprüften Landwirtschaftsämtern an Betriebe mit einer landwirtschaftlichen Vergleichszahl über 40 gezahlt wurde.

Übersicht 3

Ausgleichszulage an Betriebe mit einer landwirtschaftlichen Vergleichszahl über 40

Landwirtschaftsamt	Fördersumme (DM)	Anzahl der Betriebe
1	12 875	15
2	43 031	28
3	10 960	7
4	789 467	321
5	1 554	4
Summe	857 887	375

2.2 Das mit der Ausgleichszulage verfolgte Teilziel "Offenhaltung und Pflege der Kul-turlandschaft" wird teilweise nicht erreicht, weil der geringe Viehbesatz hierzu nicht ausreicht. Nur so ist zu erklären, daß mit der Ausgleichszulage geförderte Flächen zu-sätzlich gepflegt werden müssen. Für eine derartige Pflege ist grundsätzlich eine be-sondere Förderung nach der Landschaftspflegerichtlinie des Landes Teil B (Maßnahmen der Biotop- und Landschaftspflege, der Biotopgestaltung und des Arten-schutzes) und Teil E (Maßnahmen zur Sicherung der Mindestflur) vorgesehen.

Eine Förderung derselben Fläche über die Ausgleichszulage und nach Teil B der Landschaftspflegerichtlinie ist allerdings nicht zulässig, weil die Ausgleichszulage landwirtschaftlich genutzte Flächen voraussetzt, hingegen Teil B der Landschaftspflegerichtlinie eine landwirtschaftliche Nutzung nicht gestattet. Dasselbe gilt hinsichtlich Teil E der Landschaftspflegerichtlinie, soweit es sich um Pflegemaßnahmen auf nicht landwirtschaftlich genutzten Flächen handelt.

Gleichwohl unterstützt z.B. ein Weide- und Landschaftspflegeverband die Mitgliedsgemeinden, die verbundenen Weidegenossenschaften und Landwirte bei der Nutzung, Offenhaltung und Pflege der Weiden. Diese Landschaftspflegemaßnahmen werden vom RP mit 70 % bezuschußt, die daraus resultierenden Zuwendungen an diesen Verband nach Teil B und E der Landschaftspflegerichtlinie belaufen sich seit 1990 jährlich auf Beträge zwischen 264 000 DM und 408 000 DM.

Zur Klarstellung wird vorgeschlagen, in den jeweiligen Förderrichtlinien diejenigen Zuwendungen namentlich aufzuführen, die sich gegenseitig ausschließen.

2.3 Der Steillagen-Begriff hat sich im Laufe der Jahre geändert. Dies führte insbesondere dazu, daß im besonders benachteiligten Berggebiet die Steillagen sehr exakt abgegrenzt werden, in anderen Gebieten dagegen großzügiger verfahren wird. So wurden Gemarkungen im Kerngebiet der benachteiligten Agrarzone als Steillage ausgewiesen, obwohl ein Teil der landwirtschaftlichen Nutzflächen eine Hangneigung von unter 25 % aufweist.

Im Berggebiet Schwarzwald erfolgte die flächenscharfe Abgrenzung der Steillagen erst seit 1995. Die Steillagen des Berggebiets Allgäu wurden bereits 1985 festgelegt. Damals war es ausreichend, wenn die landwirtschaftliche Nutzfläche einer Gemarkung überwiegend 25 % Hangneigung vorwies. Deshalb werden im Allgäu auch solche Flächen als Steillagen gefördert, die im Bereich des Schwarzwalds nicht gefördert werden. Flächen oder einzelne Grundstücke sind als Steillagen ausgewiesen, obwohl diese die erforderliche Mindestgröße von 3 ha nicht erreichen. Vereinzelt wurden auch Flächen als Steillagen kartiert, die der Bewirtschafter durch Verzicht auf die Zusatzpunkte bei der Fördermaßnahme "Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleich" (MEKA) in seinem Antrag als unter 25 % steil eingeordnet hat.

Die Hangneigung sollte künftig nach einheitlichen Kriterien bestimmt und unabhängig von der Art der Förderung (Ausgleichszulage oder MEKA) angewendet werden. Außer

dem sollte die Abgrenzung genau erfolgen. Da die Hangneigung bereits in der landwirtschaftlichen Vergleichszahl berücksichtigt ist, sollten Steillagen nicht nach einem einheitlichen Satz, sondern allenfalls durch einen prozentualen Zuschlag zum jeweiligen Grundbetrag gefördert werden. Ackerbauflächen in Steillagen sollten wegen ihrer erhöhten Erosionsgefahr grundsätzlich nicht gefördert werden.

2.4 Für Überschwemmungswiesen beträgt der Fördersatz bei der Ausgleichszulage 240 DM/ha, daneben werden in MEKA für extensive Grünlandflächen, die als "feucht oder naß" eingestuft sind, weitere 100 DM/ha gewährt. Überschwemmungswiesen liegen vor, wenn mindestens alle zwei Jahre eine Überflutung während der Vegetationsperiode zu wesentlichen Beeinträchtigungen bei Pflege- und Erntearbeiten führt; die Mindestfläche muß 3 ha betragen.

Für die Ausweisung als Überschwemmungswiesen wurden in einem Fall Planunterlagen aus dem Jahr 1987 zugrunde gelegt, die auf Grund eines Hochwassers vom Jahr 1984 erstellt worden sind. Daß die damals abgegrenzten Flächen alle zwei Jahre überflutet wurden, konnte nicht belegt werden. Jedenfalls ist die zunehmende Nutzung der Flächen als Ackerland ein Indiz dafür, daß die Überschwemmungsschäden rückläufig sind.

2.5 Bei Weiden dürfen Fördermittel nur für die tatsächlich beweideten Flächen gewährt werden. Ungenutzte Flurstücksteile wie Gräben, Hecken oder Wege sind von der Katasterfläche (Bruttofläche) abzuziehen, und nur die tatsächlich nutzbare Fläche (Nettofläche) ist anzugeben.

Auf vielen Weiden sind ausgedehnte Brach-, Farn-, Gehölz- und Wegeflächen vorhanden, die nach der Flurbilanz nicht als landwirtschaftliche Nutzflächen einzustufen sind. Es handelt sich um typische Pflegeflächen, die über die Landschaftspflegerichtlinie bezuschußt werden können. Bei den geprüften Flächen wurde festgestellt, daß insbesondere Farn- und sonstige Pflegeflächen nicht von der Nutzfläche abgesetzt wurden. Allein im Zuständigkeitsbereich einer Weideinspektion im Südschwarzwald sind rd. 750 ha Farnflächen vorhanden, die z.T. nicht mehr landwirtschaftlich nutzbar sind. Bei einer Weide mit einer Katasterfläche von 194 ha wurde die Nutzfläche an Hand einer älteren Luftaufnahme mit 98 ha ermittelt, große Wegeflächen und bewaldete Grundstücksteile waren nicht aus der Weidefläche herausgenommen. Innerhalb der Weide wurden Pflegemaßnahmen durchgeführt, die entsprechende Fläche wurde trotzdem als landwirtschaftliche Nutzfläche gefördert.

Die Nutzflächen sollten künftig im Rahmen einer Risikoanalyse verstärkt geprüft werden. Neben den Sukzessionsflächen (z.B. Brache) sind die Pflege- und die nicht landwirtschaftlich nutzbaren Farnflächen von der Nutzfläche abzusetzen.

2.6 Einzelne Begriffe werden in den verschiedenen Förderprogrammen unterschiedlich ausgelegt, z.B. die bereits erwähnte Steillage im MEKA oder bei der Ausgleichszulage. Andere Begriffe wie z.B. angrenzende Hanglagen, deutliche Bewirtschaftungsschwernisse, extensive Nutzung und extensivste Nutzung bereiten den Landwirtschaftsämtern in der Praxis Schwierigkeiten. So wurden Flächen als angrenzende Hanglagen ausgewiesen, obwohl sie ausschließlich von Gemarkungen umgeben sind, die nicht zur benachteiligten Agrarzone gehören.

Es wird empfohlen, die Definitionen der in den Förderrichtlinien verwendeten wichtigsten Begriffe unter Beachtung bestehender EU-Vorgaben für alle Fördermaßnahmen im landwirtschaftlichen Bereich möglichst einheitlich festzulegen und anzuwenden.

2.7 Das Geburtsdatum des landwirtschaftlichen Unternehmers wird bisher im Antrag nicht abgefragt. Die Angabe dieses Datums hält der RH für zwingend erforderlich, da der Antragsteller auch nach den EU-Vorgaben klar identifizierbar sein muß.

Auch die maßgebenden Einkünfte müssen nicht - wie z.B. beim Wohngeld oder BAföG - ebensowenig wie die landwirtschaftliche Vergleichszahl bei der Antragstellung nachgewiesen werden. In den geprüften Fällen sind Überzahlungen in Höhe von 133 204 DM (landwirtschaftliche Vergleichszahl) und 42 771 DM (Einkommen) festgestellt bzw. noch rechtzeitig verhindert worden.

2.8 Es ist bisher bei den Landwirtschaftsämtern nicht möglich, die Summe aller an einen Landwirt gezahlten Zuwendungen ohne großen Zeitaufwand festzustellen. Die Ämter sollten in die Lage versetzt werden, sich jederzeit rasch einen Überblick verschaffen zu können. Dies ist nicht nur erforderlich für eine sachgerechte Beratung, z.B. in betriebswirtschaftlichen Fragen; eine derartige Übersicht im Rahmen einer zentral geführten Betriebsakte ermöglicht auch Plausibilitätskontrollen über die Korrektheit der insgesamt ausgezahlten Zuwendungen, insbesondere in bezug auf unzulässige Doppelförderungen.

3 Stellungnahme des Ministeriums Ländlicher Raum

3.1 Das MLR hat mitgeteilt, daß die Ausgleichszulage von der EU im Rahmen der AGENDA 2000 voraussichtlich zum 01.01.2000 neu gestaltet wird. Dabei werde Wert darauf gelegt, auch landesspezifische verwaltungsaufwendige Regelungen und Überreglementierungen zugunsten einer Verwaltungsvereinfachung zu vermeiden. Die Förderung nach der landwirtschaftlichen Vergleichszahl werde zu gegebener Zeit unter Berücksichtigung der EU-Vorgaben geprüft.

3.2 Mehrfachförderungen hält das MLR in einigen Fällen auf Grund der unterschiedlichen Zielrichtungen für zulässig und verweist auf die EU-Verordnungen. Es ist allerdings auch der Auffassung, daß eine gleichzeitige Förderung von Pflegemaßnahmen oder der Abschluß von Werkverträgen für reine Pflegemaßnahmen nach der Landschaftspflegerichtlinie und eine Förderung nicht mehr landwirtschaftlich genutzter Flächen durch die Ausgleichszulage derselben Fläche nicht zulässig ist. Um solche Doppelförderungen zu vermeiden, sollen voraussichtlich ab 1999 auch die Pflegeverträge nach Teil B der Landschaftspflegerichtlinie in das Gemeinsame Antragsverfahren einbezogen werden mit der Folge der automatischen Prüfung auf Doppelförderung.

3.3 Eine laufende Überarbeitung der Fördergebietskulisse hält das MLR nicht für möglich und auf Grund des hohen Verwaltungsaufwands auch nicht für sinnvoll. Es verweist im übrigen auf die EU-Notifizierungen. Im Rahmen der Einführung der AGENDA 2000 werde die Förderung voraussichtlich auf eine neue Grundlage gestellt.

3.4 Die Förderung von Überschwemmungswiesen sei nach wie vor grundsätzlich berechtigt. In den überprüften Fällen sei die Förderung allerdings zu Unrecht erfolgt und zwischenzeitlich vom Landwirtschaftsamt berichtigt worden.

3.5 Die Nutzflächenbestimmung bei Weiden wird auch vom MLR als Problem gesehen. Es verweist allerdings auf die Verantwortlichkeit des Antragstellers. Die Landwirtschaftsämter seien nicht in der Lage, flächendeckend Überprüfungen vorzunehmen. Im übrigen verweist es auf die erheblichen Sanktionen bei festgestellten Verstößen. Das MLR sagt zu, den Vorschlag zur Erweiterung der Risikoanalyse aufzugreifen.

3.6 Viele Begriffe seien während der nahezu 25 Jahre dauernden Maßnahme nur für eine einmalige Abgrenzung der Gebietskulisse gedacht und unter Berücksichtigung fachlicher Gesichtspunkte vor Ort zu konkretisieren gewesen. Zusätzliche landesweite

Definitionen werden nicht für sinnvoll gehalten, da Gebietsabgrenzungen nicht laufend erfolgen. Im übrigen könne bei den meisten Begriffen auf die vorhandene Fachliteratur hingewiesen werden.

3.7 Die Angabe des Geburtsdatums im Antrag hält das MLR nicht für erforderlich, im Hinblick auf den Datenschutz sogar für bedenklich. Die Landwirtschaftsämter seien angewiesen, für 1998 einen Nachweis der landwirtschaftlichen Vergleichszahl zu verlangen. Im Rahmen der Vor-Ort-Kontrollen 1998 werde in jedem Fall auch das Einkommen geprüft.

3.8 Die Einführung einer zentralen Betriebsakte sei nach Auffassung des MLR nicht erforderlich. Bereits heute werde jeder Antragsteller hinsichtlich aller im Gemeinsamen Antrag enthaltenen Einzelfördermaßnahmen unter einer Antragstellernummer geführt. Die entsprechenden Einzelakten befänden sich allerdings bei den jeweils zuständigen Sachbearbeitern. Eine Zusammenfassung der Vorgänge zu einer Förderakte erfolge noch nicht und sei aus Datenschutzgründen nach Auffassung des Landesbeauftragten für den Datenschutz nicht zulässig bzw. aus Verwaltungsgründen z.T. unpraktikabel.

4 Abschließende Beurteilung

Der RH begrüßt die Absicht des MLR, im Rahmen der AGENDA 2000 zu prüfen, inwieweit die landwirtschaftliche Vergleichszahl als alleinige Fördergrundlage eingesetzt werden kann. Dies würde zu einer wesentlichen Verfahrensvereinfachung führen und darüber hinaus eine gerechtere Verteilung der zur Verfügung stehenden Mittel ermöglichen.

Der RH hält es nach wie vor für zweckmäßig, ausdrücklich festzulegen, welche Fördermaßnahmen sich gegenseitig ausschließen. Dies ermöglicht neben einer Klarstellung entsprechende maschinelle Hinweise bei der Bearbeitung.

Für die Nutzflächenbestimmung werden neben den Feststellungen bei Vor-Ort-Kontrollen Luft- oder Satellitenbilder herangezogen. Diese sog. Fernerkundung sollte verstärkt werden.

Die datenschutzrechtlichen Bedenken des MLR bei der Angabe des Geburtsdatums der Antragsteller werden nicht geteilt. Der RH hält auch an der Notwendigkeit einer einheitlichen Betriebsakte fest. Eigene Überlegungen des MLR zur Einführung einer

elektronischen Antragstellung (ELEKTRA) würden die Führung einer Betriebsakte begünstigen. Die Überprüfung der landwirtschaftlichen Vergleichszahl im Antragsverfahren 1998 wird begrüßt. Den Nachweis der positiven Einkünfte hält der RH im Hinblick auf die gängige Praxis bei anderen Förderungen, z.B. Wohngeld und BAföG, nach wie vor für erforderlich.