

## Einzelplan 08: Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum

Kapitel 0804 Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur

Urlaub auf dem Bauernhof

19

**Die Förderung landwirtschaftlicher Investitionen im Betriebszweig „Urlaub auf dem Bauernhof“ führte bei der Mehrzahl der geförderten Betriebe nicht zu nennenswerten Einkommensverbesserungen, bei einigen Betrieben sogar zu Einkommensverschlechterungen. Die Voraussetzungen der Förderung wurden von den Bewilligungsbehörden vielfach nur unzureichend geprüft.**

### 1 Ausgangslage

Das Land Baden-Württemberg fördert im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ einzelbetriebliche Investitionen landwirtschaftlicher Betriebe. Die Zuwendungen setzen sich zu 60 % aus Bundesmitteln und zu 40 % aus Landesmitteln zusammen. Der Betriebszweig „Urlaub auf dem Bauernhof“ ist dabei Teil der allgemeinen Investitionsförderung, mit der Baumaßnahmen von Haupt- und Nebenerwerbslandwirten finanziell unterstützt werden. Erklärtes Förderziel ist die Sicherung bzw. Verbesserung des im jeweiligen Betrieb erzielten Arbeitseinkommens durch das „zweite Standbein“ Fremdenverkehr. Die Zuwendungen werden teilweise als zinsverbilligte Darlehen, teilweise als Zuschüsse und teilweise als Kombination aus Zuschuss und Zinsverbilligung gewährt.

Grundlage der Förderung sind das einschlägige Bundesgesetz und die Richtlinien des MLR für die Förderung einzelbetrieblicher Investitionen in der Landwirtschaft und für die Förderung von Investitionen im Regionalprogramm des Landes.

### 2 Gegenstand und Ziel der Prüfung

Die StRPÄ Karlsruhe und Tübingen haben 191 Förderfälle aus den Jahren 1990 bis 1999 untersucht. Dies entspricht 57 % der in diesem Zeitraum geförderten Maßnahmen im Bereich Urlaub auf dem Bauernhof. Insgesamt wurden in den geprüften Fällen Zuschüsse in Höhe von 2,35 Mio. € und Zinsverbilligungen mit einem Subventionswert von 4,4 Mio. € gewährt. Damit wurde ein Investitionsvolumen von 19 Mio. € gefördert.

#### Übersicht 1

Zahl der Bewilligungen 1990 bis 1999

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
40	59	76	10	33	27	31	23	14	19

Der räumliche Schwerpunkt der Förderung lag im untersuchten Zeitraum im südlichen Landesteil, insbesondere im Schwarzwald und in der Bodenseeregion. Auf den Regierungsbezirk Freiburg entfielen 50 %, auf den Regierungsbezirk Tübingen 32 % der Bewilligungen.

In 79 der untersuchten Fälle wurden Neubauten, in 112 Fällen Umbauten gefördert. Rund 90% der geförderten Unterkünfte waren Ferienwohnungen, die übrigen Doppel- und Einzelzimmer.

Ziel der Prüfung war es festzustellen,

- ob in den untersuchten Fällen die Voraussetzungen der Förderung jeweils erfüllt waren,
- ob das erklärte Förderziel der nachhaltigen Einkommensverbesserung tatsächlich erreicht wurde und
- welche Verbesserungen der Förderrichtlinien und des Bewilligungsverfahrens geboten sind.

### 3 Prüfungsfeststellungen

#### 3.1 Wirtschaftlichkeit der geförderten Maßnahmen

Voraussetzung für die Bewilligung einer Förderung ist der (prognostische) Nachweis der Wirtschaftlichkeit der beabsichtigten Maßnahme.

Die Prüfung der vorgelegten Wirtschaftlichkeitsberechnungen ergab, dass diesen Prognoserechnungen regelmäßig recht niedrige Bauausgaben, aber relativ hohe Übernachtungszahlen und Übernachtungspreise zu Grunde gelegt wurden. Im Prüfungszeitraum 1990 bis 1999 ergaben sich durchschnittliche Baukosten für die geförderten Neubauten in Höhe von knapp 925 € je m<sup>2</sup>. Dieser Betrag ist – auch unter Berücksichtigung von Eigenleistungen – unrealistisch niedrig. Außerdem wurden in vielen Fällen einzelne Kostenpositionen gar nicht berücksichtigt.

Bei einigen Ferienwohnungen wurde festgestellt, dass die in der Wirtschaftlichkeitsrechnung zu Grunde gelegten Übernachtungserlöse höher waren als die in den Fremdenverkehrskatalogen ausgewiesenen Preise.

In den untersuchten 191 Fällen ergab sich ein durchschnittlicher Cash-flow für die geförderten Betriebe in Höhe von 1.193 € je Wohnung und Jahr.

Berücksichtigt man die kalkulatorischen Zinsen für das (durchschnittlich) eingebrachte Eigenkapital in Höhe von 752 € je Wohnung und Jahr, ergibt sich ein (durchschnittlicher) jährlicher Reingewinn je geförderter Wohnung in Höhe von 441 €. Diesem durchschnittlichen Reingewinn steht jedoch ein zusätzlicher Arbeitseinsatz von etwa 144 Arbeitsstunden je Wohnung für den Betriebsinhaber und seine Familie gegenüber. Dies entspricht einem Stundenlohn von 3,06 €.

In 74 untersuchten Fällen (= 38%) ergab sich trotz des unentgeltlichen Arbeitseinsatzes des Betriebsinhabers und seiner Familie sogar ein kalkulatorischer Verlust. Eine Förderung hätte hier in jedem Falle unterbleiben müssen, da die geförderte Investition im Ergebnis zu einer Einkommensverschlechterung führte.

Umgekehrt ergab sich bei 9% der geprüften Betriebe, dass diese auch ohne staatliche Förderung in der Lage gewesen wären, über eine angemessene Eigenkapitalverzinsung hinaus einen wirtschaftlich ausreichenden Ertrag zu erzielen. Hierbei handelte es sich überwiegend um Betriebe in der Region Bodensee, für die die staatliche Förderung mithin nur einen Mitnahmeeffekt brachte.

#### 3.2 Arbeitskapazität

Mit der Einrichtung von zusätzlichen Ferienwohnungen oder Fremdenzimmern entsteht für den landwirtschaftlichen Betrieb Mehrarbeit. Wegen der engen wirtschaftlichen Verhältnisse muss diese Mehrarbeit in der Regel ohne Einsatz fremder Arbeitskräfte durch den Betriebsinhaber und/oder seine Familienangehörigen geleistet werden. Eine realistische und damit förderwürdige Planung liegt nur dann vor, wenn die dabei angesetzte Arbeitsleistung vom Betriebsinhaber und/oder seinen Familienangehörigen dauerhaft erbracht werden kann. Die Bewilligungsbehörden sind gehalten, die Frage der Arbeitskapazität im Betrieb vor der Entscheidung über den Zuschuss zu prüfen.

In mehr als 20 % der untersuchten Fälle hat eine solche Prüfung überhaupt nicht stattgefunden. In 31 Fällen wurde der Investitionsplanung die Arbeitsleistung von mehr als 70-jährigen oder von minderjährigen Familienangehörigen zu Grunde gelegt.

Da in diesen Fällen die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme nicht dauerhaft sicher gestellt ist, hätte auch hier keine Förderung bewilligt werden dürfen.

### 3.3 Förderfähigkeit des landwirtschaftlichen Betriebs

In einigen Fällen hat die Prüfung ergeben, dass es sich bei den geförderten Betrieben nicht wirklich um landwirtschaftliche Betriebe handelte. Der erklärte Förderzweck, landwirtschaftliche Betriebe durch eine Verbesserung der Einkommenssituation zu erhalten, wird in diesen Fällen offenkundig verfehlt.

So wurde z. B. einem Betrieb eine Förderung bewilligt, der als „Landwirtschaft“ lediglich zwei Gänse und ein Brennrecht aufweist und seine Einnahmen im Wesentlichen aus verpachteten Ferienwohnungen bezieht.

Wesentliche Ursache dieses Mangels war, dass die Richtlinien des MLR während des untersuchten Zeitraums keine sachgerechte Definition des „landwirtschaftlichen Betriebs“ enthielten.

### 3.4 Förderfähigkeit von Aufwendungen für einen Betreuer

Nach der Förderrichtlinie des MLR war im Untersuchungszeitraum bei Investitionen ab 300.000 DM auch die Einschaltung eines externen Betreuers förderfähig.

Während bei Baumaßnahmen im landwirtschaftlichen Kernbereich ein Betreuer häufig wegen der Besonderheiten landwirtschaftlicher Bauten (z. B. Ställe) eingeschaltet wird, gehört der Bau von Ferienwohnungen zum Standardrepertoire eines Architekten. Die Notwendigkeit, neben dem Architekten einen Betreuer einzuschalten, ergibt sich vor diesem Hintergrund nicht. Eine Förderung der Aufwendungen für einen Betreuer ist deshalb bei der Förderung von Ferienwohnungen nach Auffassung des RH nicht erforderlich.

### 3.5 Zweckbindung/Zielerreichung

Die hohen Investitions- und Fördersummen gehen mit langen Tilgungsfristen der subventionierten Kredite einher. Entsprechend lang ist die Amortisationszeit und die vorgesehene Nutzungsdauer der geförderten Wohnungen anzusetzen.

Vor diesem Hintergrund erscheint die in den Förderbescheiden festgesetzte 12-jährige Zweckbindungsfrist für die geförderten Investitionen unangemessen kurz. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Laufzeit der Zinsverbilligung 12 Jahre übersteigt.

Im Fall einer frühzeitigen Umwidmung in eigengenutzten oder dauervermieteten Wohnraum wird das Ziel der Förderung dauerhaft verfehlt.

Nach den Feststellungen der StRPÄ war eine effektive Kontrolle der Zweckbindung im Untersuchungszeitraum nicht gewährleistet. So wurde bei einem der geförderten Objekte erst anlässlich der Prüfung offenbar, dass die vorgebliche Ferienwohnung bereits fünf Jahre lang eigen genutzt wurde. In anderen Fällen wurde an Stelle der Beherbergung von Feriegästen die schlichte Vermietung der Wohnungen an Dauermieter festgestellt.

Als mindestens zweifelhaft ist die Zielerreichung auch in jenen Fällen zu beurteilen, in denen die StRPÄ feststellten, dass die geförderten neuen Ferienwohnungen an die Stelle bereits bestehender Ferienwohnungen traten, die jetzt für Eigenbedarf oder als Altenteil verwendet wurden.

Nicht gewährleistet ist bei der festgestellten Bewilligungs- und Kontrollpraxis der Verwaltung eine hinreichende Evaluation der Förderziele. Grundlage einer Evaluation müssen klar definierte, für beide Seiten verbindliche und messbare Ziele sein, die in den Förderbescheid aufgenommen werden.

#### 4 Empfehlungen des Rechnungshofs

Angesichts des Umstandes, dass die Zahl der geförderten Maßnahmen in den letzten Jahren rückläufig ist, und angesichts der Feststellung, dass die Mehrzahl der geförderten Maßnahmen das erklärte Förderziel („zweites Standbein“) verfehlt hat, empfiehlt der RH zu prüfen, ob auf die Förderung von Baumaßnahmen im Betriebszweig „Urlaub auf dem Bauernhof“ künftig ganz verzichtet werden kann.

Sollte das MLR nach Prüfung dieser Frage gleichwohl an dieser Art der Förderung festhalten, empfiehlt der RH, bei der Bewilligung von Subventionen für den Betriebszweig „Urlaub auf dem Bauernhof“ künftig zumindest

- die wirtschaftlichen und rechtlichen Voraussetzungen der Förderung sorgfältiger als in der Vergangenheit zu prüfen,
- bei Vorhaben, die bei realistischer Wirtschaftlichkeitsberechnung keinen oder nur einen minimalen Ertrag erbringen, die Förderung zu versagen,
- Kapazitäten, die auf dem dauerhaften Arbeitseinsatz bejahrter oder minderjähriger Familienangehöriger beruhen, nicht anzuerkennen und
- die Einhaltung der mit der Förderung verbundenen Zweckbindung regelmäßig zu kontrollieren und bei schwerwiegenden Verstößen die Subvention zurückzufordern.

Die Dauer der Zweckbindung sollte deutlich erhöht werden, insbesondere in den Fällen, in denen die Laufzeit der Zinsverbilligung 12 Jahre übersteigt.

Im Übrigen empfiehlt der RH, dass die Erreichung der mit der Förderung verbundenen Ziele von den Bewilligungsbehörden regelmäßig an Hand messbarer, im Förderbescheid verbindlich definierter Zielvorgaben evaluiert wird.

#### 5 Stellungnahme des Ministeriums

Das MLR erklärt, es werde die Förderung von Investitionen im Betriebszweig „Urlaub auf dem Bauernhof“ fortsetzen. Es macht geltend, eine Betrachtung der Förderung des Urlaubs auf dem Bauernhof allein unter fiskalischen Gesichtspunkten werde der Zielsetzung der Förderung nicht gerecht.

Das MLR betont, dass die Diversifizierung der unternehmerischen Tätigkeit in der Landwirtschaft ein zentraler Ansatzpunkt der Strukturpolitik der EU sei. Als Folge habe der Bund-Länder-Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz auf Vorschlag des Bundes eine verbesserte Förderung dieses Bereichs beschlossen. Außerdem würden durch die Beteiligung der EU an der Finanzierung (25 %) Bund und Land entlastet.

Zur Kritik an der mangelnden Wirtschaftlichkeit geförderter Maßnahmen führt das MLR aus, dass die Vorkalkulation einer Investition in Urlaub auf dem Bauernhof mit Unsicherheiten behaftet sei, die der Antragsteller als unternehmerisches Risiko zu tragen habe. Die Unternehmer würden über ihre Investitionen eigenverantwortlich entscheiden. Zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit sei in den ab 2002 geltenden Förderrichtlinien eine Obergrenze für Investitionen von 1.500 €/m<sup>2</sup> eingeführt worden.

Die Arbeitskapazität in bäuerlichen Familienbetrieben schwanke im Generationsintervall, ggf. werde das Arbeitsvolumen durch Mehrarbeit oder Fremdarbeitskräfte bewältigt. Die Förderung ergebe einen Beschäftigungsimpuls, der gesamtwirtschaftlich angestrebt und vom MLR positiv bewertet werde.

Die Zweckbindungsfristen seien seit Jahrzehnten im Rahmenplan für die Gemeinschaftsaufgabe festgelegt und sollten beibehalten werden. Ihre Einhaltung werde auch auf der Grundlage von EU-Vorschriften kontrolliert.

Eine Evaluierung sei auf Grund der EU-Kofinanzierung ohnehin zwingend vorgesehen.

## 6 Schlussbemerkung

Der RH bleibt auch angesichts der Stellungnahme des MLR bei seiner Auffassung. Nicht akzeptabel ist, dass das MLR trotz der Feststellungen des RH im Entwurf der neuen Richtlinie das Fördervolumen je geförderte Einheit sogar erhöht hat. Auch die neu eingeführte Obergrenze für Investitionen erscheint angesichts der festgestellten durchschnittlichen Baukosten zu hoch.

Die Tatsache, dass sich die EU und der Bund im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe an der Finanzierung einer Aufgabe beteiligen, beweist nicht, dass es sich um eine sinnvolle Verwendung von Steuergeldern handelt. Durch die Förderung von Investitionen, die schon bei Antragstellung erkennen lassen, dass sie entweder auch ohne Fördergeld rentierbar sind oder dass sie selbst mit Förderung keinen nennenswerten Einkommensbeitrag erwarten lassen, werden öffentliche Mittel des Landes, des Bundes und der EU ausgegeben, ohne dass sie die beabsichtigte Wirkung erzielen. Dies sollte in Zukunft vermieden werden.