

Mitteilung

der Landesregierung

**Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags;
hier: Denkschrift 2007 des Rechnungshofs zur Landeshaus-
haltsrechnung von Baden-Württemberg für das Haus-
haltsjahr 2005 (Nr. 22)
– Förderprogramme im Geschäftsbereich des Ministe-
riums für Ernährung und Ländlichen Raum**

Landtagsbeschluss

Der Landtag hat am 28. November 2007 folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 14/1994 Teil B Abschnitt XVI):

Die Landesregierung zu ersuchen,

1. die Vorschläge des Rechnungshofs vor allem dahin gehend umzusetzen, dass
 - a) die bereits eingeleitete Zusammenführung und Reduzierung der Förderprogramme im Sinne einer effektiven und effizienten Förderlandschaft konsequent weiterentwickelt werden,
 - b) die künftige Evaluierung der Förderprogramme so gestaltet wird, dass sie den Anforderungen eines systematischen Controllings entspricht und neben den EU-Vorgaben auch die Landesinteressen berücksichtigt und
 - c) bei der Weiterentwicklung der Förderstrukturen darauf geachtet wird, dass der Verwaltungs- und Kontrollaufwand sowie das Anlastungsrisiko durch die EU minimiert werden;
2. dem Landtag über das Veranlasste bis 30. September 2008 zu berichten.

Bericht

Mit Schreiben vom 23. September 2008 Nr. I 0451.1 berichtet das Staatsministerium wie folgt:

Zu 1. a):

Der Rechnungshof stellt in der Denkschrift 2007 zurecht fest, dass in Bezug auf das Finanzvolumen die reinen Landesmittel eine untergeordnete Rolle spielen. So entfielen 89 % des Gesamtfördervolumen auf Maßnahmen, die entweder von der EU und/oder vom Bund mitfinanziert (kofinanziert) wurden. Damit waren weitgehend die Umsetzung der Vorschläge des Rechnungshofes mit den Vorgaben der EU bezüglich des Maßnahmen- und Entwicklungsplans Ländlicher Raum 2007 bis 2013 (MEPL II), dem Operationellen Programm für das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ Teil EFRE in Baden-Württemberg 2007 bis 2013 (RWB) und dem Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) in Einklang zu bringen.

Das Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum hat in seiner Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der SPD zur Förderkulisse im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum (Drucksache 14/2155) ebenfalls zum Themenbereich berichtet.

Im Zusammenhang mit den Genehmigungen des MEPL II vom 21. November 2007, des Operationellen Programms für RWB-EFRE vom 8. November 2007 und des Rahmenplans der GAK sind die maßgebenden Förderrichtlinien novelliert worden:

Ausgleichszulage Landwirtschaft

Bei der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete wurde der Mindestauszahlungsbetrag auf 250 Euro je Antragsteller gegenüber bisher 50 Euro angehoben. Aufgrund von der EU-Kommission erhobener Forderungen waren auch beim Sockelbetrag Anpassungen vorzunehmen. Statt des bisherigen Sockelbetrags von 250 EUR ist bei allen Antragstellern die berechnete Ausgleichszulage um 14 % zu kürzen. Mindestauszahlung und Sockelbetrag kumulieren.

Die Vorschläge des Landesrechnungshofs zum Eingriff in die Gebietskulisse bei der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete wurden mit Blick auf die von der EU-Kommission angestrebte Neuabgrenzung der Gebietskulissen nach neuen Kriterien ab 2010 vorläufig zurückgestellt.

Die Förderung von stillgelegten Flächen (sofern keine nachwachsende Rohstoffe angebaut werden) oder von aus der landwirtschaftlichen Erzeugung genommenen Flächen ist entfallen. Ferner ist nunmehr nur noch eine gebiets-typische Landbewirtschaftung zulässig, die intensiv bewirtschaftete Kulturen von vornherein ausschließt.

Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleich (MEKA III)

Die Richtlinie ist in ihrem Aufbau deutlich verändert worden, um eine bessere Darstellung der Regelungen zu erhalten und damit mehr Transparenz für die abwickelnde Verwaltung und auch für die Begünstigten selbst erreichen zu können. So sind insbesondere die zuwendungsfähigen Maßnahmen in einer Anlage aufgeführt. Dabei wurden die Vereinfachung der Förderkriterien, die

Konzentration der Förderung sowie eine insgesamt sich ergebende Verringerung der Förderung erreicht. Beispielhaft können die Maßnahmen erweiterter Drillreihenabstand und Reduktion der Stickstoffdüngung um 20 % (N-20%) genannt werden.

Die Förderung der Steillagenbewirtschaftung von Grünland wurde durch Zusammenlegung verschiedener Förderstufen vereinfacht. Bei der Förderung des ökologischen Landbaus ist die Förderung der bisher separat ausgewiesenen Kontrollkosten in die Maßnahme Förderung des ökologischen Landbaus integriert. Der Mindestauszahlungsbetrag von bisher 100 Euro pro Antragsteller ist auf 250 Euro pro Antragsteller angehoben.

Landschaftspflegerichtlinie

Die Fördergebiete (Gebietskulisse) wurden um den Biotopverbund, das Biosphärengebiet und das LEADER-Aktionsgebiet ergänzt, um so den Erfordernissen der Novelle des Naturschutzgesetzes nachzukommen und ergänzende EU-Kofinanzierungsmöglichkeiten zu eröffnen sowie auch den Vorschlägen des Rechnungshofs Rechnung zu tragen.

Die Zuwendungssätze wurden – soweit möglich – vereinheitlicht.

Die Zuwendungsbeträge im Vertragsnaturschutz sind, nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der Änderungen im Zusammenhang mit der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU, neu kalkuliert. Ziel war es, auch betriebswirtschaftlich uninteressante Flächen in der Nutzung zu halten bzw. wieder in Nutzung zu nehmen, um damit eine kostspielige mechanische Pflege auf naturschutz wichtigen Flächen zu vermeiden. Die seitherige Differenzierung der Zuwendungsbeträge in drei Flurbilanzstufen sowie die bisherige Staffe lung nach verschiedenen Schnitzeitpunkten gab das Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum aus Gründen der Verwaltungsökonomie auf.

Die Förderung von Flächen in Steillagen wurde durch Zusammenlegung mehrerer Förderstufen zu einer Stufe vereinfacht.

Auch die bisherige Kombinationsförderung (Grundförderung über Agrarinvestitionsförderprogramm/Öko-, Regionalvermarktung oder Marktstrukturgesetz und TOP UP-Förderung über LPR) wird nicht mehr fortgeführt.

Förderung von innovativen Maßnahmen für Frauen im Ländlichen Raum (IMF)

Aufgrund der Evaluierungsergebnisse der externen Gutachter zum MEPL II und der Forderungen der Wirtschafts- und Sozialpartner nach der Fortsetzung des IMF-Programms auch in der Förderperiode 2007 bis 2013 war das IMF-Programm als eigenständiges Frauenförderprogramm weiterhin anzubieten. Ziele der Maßnahme sind die Förderung der Chancengleichheit der Frauen im ländlichen Raum und die Diversifizierung der Tätigkeiten im landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Bereich, um zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten oder alternative Einkommensquellen zu schaffen. Mit Mitteln des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländl. Raums (ELER) und Mitteln des Landes Baden-Württemberg (Kofinanzierung) sollen deshalb Frauen im ländlichen Raum entsprechend dem Gender-Mainstreaming-Ansatz der Europäischen Union bei der Umorientierung in Richtung zusätzlicher oder alternativer Beschäftigungsmöglichkeiten gezielt unterstützt werden. Die Novelle der Richtlinien enthält z. B. Anpassungen

beim Mindestbetrag der Förderung (1.000 EUR) und ist deutlicher auf die Förderung nach Modellcharakter und innovativer oder beispielgebender Maßnahmen für die jeweilige Region ausgerichtet.

Das Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum hat dem Rechnungshof zugesagt, über das Evaluierungsergebnis im Rahmen der nach EU-Recht vorgeschriebenen Halbzeitbewertung der Maßnahme durch externe Gutachter zu berichten.

Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP)

Das AFP wurde für die Förderperiode 2007 bis 2013 neu konzipiert und an die Vorgaben der EU und des Bundes angepasst, um die Mit-/Kofinanzierung in Anspruch nehmen zu können. Dabei ist eine Trennung der klassischen Agrarinvestitionsförderung und der Diversifizierung vorgenommen worden.

Bei der Agrarinvestition wurde die Förderung aller Produktionsbereiche weg von der Zinsverbilligung auf eine Zuschussförderung umgestellt. Damit verbunden war auch die Anhebung des Mindestinvestitionsvolumens von 10.000 EUR auf 30.000 EUR. Nicht mehr gefördert werden Investitionen in Maschinen und Geräte der Außenwirtschaft sowie Biogasanlagen.

Für die Förderungen zur Erschließung von außerlandwirtschaftlichen Einkommensquellen (Diversifizierung) ist ebenfalls das Mindestinvestitionsvolumen von 10.000 EUR auf 20.000 EUR angehoben worden.

Verarbeitung und Vermarktung von land- und fischwirtschaftlichen Erzeugnissen (Marktstrukturverbesserung)

Die bisher in vier Richtlinien geregelte Förderung zur Marktstrukturverbesserung ist in einer Förderrichtlinie zusammengefasst worden. Dabei wurde die Richtlinie auch materiell u. a. im Bereich der Organisationskosten, der Zuwendungsempfänger und der Höhe der Zuwendung (z. B. Mindestinvestitionsvolumen 30.000 EUR) gestrafft und eindeutiger strukturiert. Die bisher nach der Richtlinie Öko-Vermarktung und der Richtlinie Regionalvermarktung mögliche Bezuschussung von Vermarktungskonzeptionen ist entfallen.

Förderung des ökologischen Landbaus

Das Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum hat bereits in seiner Stellungnahme zur Denkschrift 2007 eine Änderung der Förderung des ökologischen Anbaus abgelehnt. Diese Auffassung ändert sich auch nach erneuter Prüfung der Förderung nicht. Das Land fördert die baden-württembergischen Verbände für ihre Aktivitäten zur Stärkung des ökologischen Landbaus. Als Zuwendungsziel ist u. a. aufgeführt, dass die Aktivitäten zur Information der Verbraucher, die Unterstützung und Mitarbeit in Bildungsveranstaltungen der Verwaltung des Landes, sowie die Organisation von Weiterbildungsveranstaltungen gefördert werden sollen. Bei der Zuwendung handelt es sich um einen jährlichen Festbetrag in Abhängigkeit von Mitgliederzahl und Fläche. Die Abwicklung der Maßnahme ist so äußerst ökonomisch gestaltet und erfordert einen geringen Verwaltungsaufwand.

Eine Streichung in der Förderung des ökologischen Landbaus entspräche derzeit nicht den gesellschaftlichen Entwicklungen. Die Erschließung von Wertschöpfungspotenzialen im ländlichen Raum ist durch eine Stärkung des ökologischen Landbaus möglich. Eine Streichung in diesem Bereich setzte entgegengesetzte Zeichen.

Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum (ELR)

Zentrales Anliegen bei der Novellierung der ELR-Richtlinie war es, das Förderprogramm in seiner Breite zu erhalten und die Kommunen bei der Bewältigung der demographischen und ökologischen Herausforderungen noch stärker als bisher zu unterstützen. Neue Schwerpunkte wurden gesetzt. Die Förderung gewerblicher Vorhaben erfolgt nunmehr entsprechend der de-minimis-Regel. Danach darf ein Unternehmen innerhalb von drei Jahren maximal einen Zuschuss in Höhe von 200.000 Euro erhalten. Der Förderhöchstbetrag für gewerbliche Maßnahmen war somit von ursprünglich 250.000 Euro um 50.000 Euro zu senken. Außerdem werden zukünftig nur noch Unternehmen gefördert, die weniger als 100 Mitarbeiter beschäftigen. Diese Grenze lag bisher bei 250 Mitarbeitern.

Ziel ist es außerdem, die interkommunale Zusammenarbeit zu stärken, deshalb werden nur noch interkommunale Gewerbegebiete gefördert. Der Förderhöchstbetrag bei kommunalen Vorhaben liegt bei 750.000 Euro. Mit der Weiterentwicklung der Richtlinie wird das ökologische Profil des ELR nachhaltig geschärft und auf die Stärkung der Ortskerne und die Reduzierung des Flächenverbrauchs konzentriert.

Zu 1. b):

Der MEPL II und das Programm RWB-EFRE unterliegen nach Vorgaben der EUKOM der Begleitung und Bewertung. Hierunter fallen die kofinanzierten Fördermaßnahmen wie auch die Maßnahmen des Bundes und des Landes, die im MEPL enthalten sind. Damit unterliegen, wie bereits erwähnt, rd. 89 % der Fördermaßnahmen vollständig dem Regime der Begleitung und Bewertung nach EU-Recht.

Als Begleitung (Monitoring) wird eine kontinuierliche, systematische Bestandsaufnahme der bereitgestellten Finanzmittel, der im Rahmen von Fördermaßnahmen finanzierten Aktivitäten und der Daten zu ersten Ergebnissen auf Projektebene bezeichnet. Die Begleitung führt zu quantitativen Daten. Sie vermittelt ein Feedback zur ordnungsgemäßen Durchführung von Maßnahmen und erleichtert damit die Korrektur möglicher Abweichungen von den operationellen Zielen. Die Begleitung trägt zur Kontrolle der Verwendung von Fördermitteln bei und liefert wertvolle Informationen für die Bewertung von Maßnahmen.

Bei der Bewertung (Evaluierung) – durch unabhängige Experten – werden die Ergebnisse und Wirkungen der Programme ermittelt, um auf dieser Grundlage Aussagen zu Effektivität, Effizienz, Nutzen und Nachhaltigkeit von Fördermaßnahmen zu erhalten. Damit wird ein Beitrag zur Formulierung und Neuorientierung der Politik geleistet. Die Bewertung stützt sich u. a. auf Daten und Informationen, die im Zuge der Begleitung zusammengetragen werden.

Die im Rahmen des Begleitungs- und Bewertungssystems verwendeten Kennzahlen basieren auf festgelegten gemeinsamen Basis-, Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren, die im gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen methodisch erläutert werden. Diese Kennzahlen dienen zur Messung von Fortschritt, Effizienz und Wirksamkeit des MEPL II bzw. des Programms RWB-EFRE im Vergleich zur Ausgangssituation und zu seinen übergeordneten und maßnahmenspezifischen Zielen.

Die zwingend vorgesehenen Maßnahmen zur Begleitung und Evaluierung durch unabhängige externe Gutachter gehen erheblich über den sonstigen, im

Land üblichen Umfang hinaus. Es ist damit ein systematisches Controlling vorgesehen, das auch das Landesinteresse berücksichtigt. Die Halbzeitbewertung des MEPL ist für 2010 und die Ex-post-Evaluierung für 2015 vorgesehen. Für RWB-EFRE ist eine begleitende Bewertung ab 2009 geplant.

Zu 1. c):

Für das Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum hatten bei der Novellierung der oben dargestellten Richtlinien immer der Verwaltungsaufwand für die Umsetzung der Maßnahmen sowie die Minimierung des Anlastungsrisikos höchste Priorität bei der Ausgestaltung der Verfahren. Nachdem aber insbesondere die Vorgaben der EU-KOM wesentlich die Verwaltungsverfahren beeinflussen, hat das Land keine umfassende Gestaltungsfreiheit. Die weitgehende Kofinanzierung von Fördermaßnahmen bedingt, dass die EU-Rechtsverordnungen – auch im Hinblick auf Kontrollen und Sanktionen – zu berücksichtigen sind.

So werden beispielsweise Anstrengungen hinsichtlich einer Erleichterung bei der verwaltungs- und kontrollmäßigen Abwicklung der neuen Landschaftspflegeleitlinie (LPR) dadurch erheblich erschwert, dass die EU-Kommission Naturschutzmaßnahmen in Verdichtungsräumen von der EU-Kofinanzierung in der Schwerpunktachse 3 des MEPL II ausgeschlossen hat. Diese Entscheidung führt zu einem erheblichen Bürokratieaufwand auf allen Verwaltungsebenen sowohl in der Maßnahmen- als auch Finanzsteuerung. Für gleiche Fördermaßnahmen müssen unterschiedliche Verfahren aufgesetzt werden, um nicht die EU-Kofinanzierung zu gefährden.

Mit Beschluss des Ministerrats vom 24. Juli 2007 wurde das Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum beauftragt, sich weiterhin bei der EU für die Vereinfachung der Verfahrensabläufe und für Bürokratieabbau einzusetzen, auch im Rahmen des „Health Check“. Außerdem erteilte der Ministerrat den Auftrag, in Abstimmung mit dem Finanzministerium und dem Innenministerium und unter Einbeziehung des Rechnungshofes geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um das Anlastungsrisiko für das Land Baden-Württemberg wirksam zu reduzieren, insbesondere dauerhafte Voraussetzungen für einen qualifizierten Verwaltungsvollzug zu schaffen. Zur Umsetzung dieses Kabinettauftrags wurde vom MLR eine Ressorts und Verwaltungsebenen übergreifende „Arbeitsgruppe zur Reduzierung des Anlastungsrisikos“ einberufen.