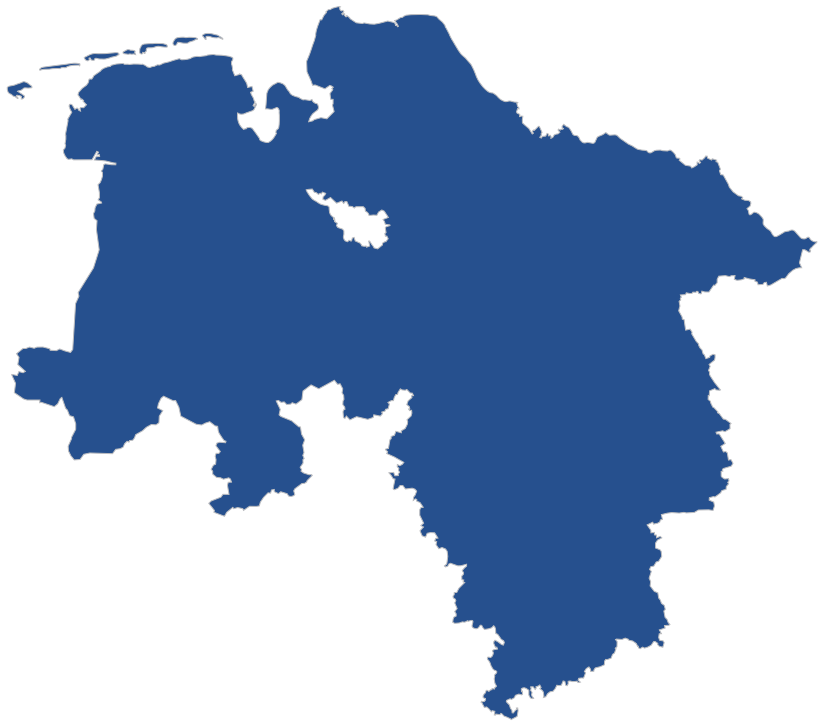


**Jahresbericht 2019
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs**



**Bemerkungen und Denkschrift zur
Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen
für das Haushaltsjahr 2017**



Niedersachsen

31 **Misslungener Erschwernisausgleich für Grünland**

Trotz der Ausgleichszahlungen durch das Land setzt sich der Rückgang von Grünland in Niedersachsen seit Jahrzehnten fort. Anhaltspunkte dafür, dass er ohne die Ausgleichszahlungen höher gewesen wäre, existieren nicht. Sofern Niedersachsen an einem Erschwernisausgleich festhalten will, muss es ihn mit konkreten, messbaren Zielen steuern und deren Einhaltung kontrollieren. Gleichzeitig sollte das Land das Bewilligungsverfahren vereinfachen.

Der LRH stellte Mängel bei der Konzipierung und Umsetzung der „Verordnung über den Erschwernisausgleich für Grünland in geschützten Teilen von Natur und Landschaft“ fest.

Die Gemeinkosten der Landwirtschaftskammer Niedersachsen als Bewilligungsbehörde liegen außerhalb des Nachvollziehbaren.

Ausgangssituation

Grünlandflächen besitzen vielfältige Funktionen. Sie sind für Biodiversität, Hochwasser- und Klimaschutz sowie den Erholungswert einer Landschaft wichtig.

Zum Schutz von Grünlandflächen haben einige Bundesländer Maßnahmen zum Ausgleich ordnungsrechtlicher Einschränkungen verabschiedet. Niedersachsen setzt für den Erschwernisausgleich seit dem Jahr 1985 Mittel ein, in den Jahren 2015 bis 2018 zuletzt zwischen 2,42 Mio. € und 2,75 Mio. € pro Jahr.

In den Jahren 1986 bis 2016 verringerten sich die Dauergrünlandflächen in Niedersachsen insgesamt um rd. 36 %.²⁶⁴ Innerhalb der landwirtschaftlichen Gesamtfläche in Niedersachsen, die in diesem Zeitraum um rd. 7,4 % zurückging, erhöhte sich das Ackerland um 9,46 % und sanken die Grünlandflächen um 23,40 %.²⁶⁵

Konkrete, messbare Ziele fehlen

Der Prüfung des LRH lag insbesondere die Verordnung aus dem Jahr 2014 zugrunde.²⁶⁶ Welche konkreten Ziele das Land mit dem Erschwernisausgleich nach dieser Verordnung verfolgt und wie es den Erfolg der Maßnahme bewerten will, konnte der LRH beim Umweltministerium nicht ermitteln. Die Verordnung selbst enthält hierzu keine Angaben. Im Haushaltsplan 2019 wird als Förderzweck die „Extensivierung der landwirtschaftlichen Produktion auf Grünland, um die für Niedersachsen charakteristischen wertvollen Grünlandbiotope langfristig zu erhalten“ angegeben.

Während der Geltungsdauer des Programms zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013 (PROFIL) galten die dort für den Erschwernisausgleich niedergelegten Ziele. Ein Ziel war danach die Bewirtschaftung von Grünlandflächen in Naturschutzgebieten, um deren Brachfallen zu verhindern.²⁶⁷ Ab dem Jahr 2014 griffen diese Vorgaben nicht mehr. Zudem verzichtet das Land seither auf eine Kofinanzierung mit EU-Mitteln.

²⁶⁴ Landesamt für Statistik Niedersachsen (2018), Entwicklung der landwirtschaftlich genutzten Fläche in Niedersachsen 1979 bis 2017, Flächenerhebung auf Basis der Bodennutzungs- bzw. Agrarstrukturerhebung.

²⁶⁵ Landesamt für Statistik Niedersachsen (2018), Landwirtschaftsfläche in Niedersachsen 1979 bis 2016 in Hektar, Ergebnisse der Flächenerhebungen nach Art der tatsächlichen Nutzung.

²⁶⁶ Verordnung über den Erschwernisausgleich für Grünland in geschützten Teilen von Natur und Landschaft vom 21.02.2014 (Nds. GVBl. S. 61).

²⁶⁷ Vgl. PROFIL, S. 63.

Die Gewährung von Ausgleichszahlungen liegt im Ermessen der Bundesländer. Sieben Bundesländer verzichten auf ein entsprechendes Pendant. Dennoch ist in diesen Ländern der prozentuale Rückgang von Dauergrünland signifikant geringer als in Niedersachsen.²⁶⁸

Sofern Niedersachsen überhaupt an einem Erschwernisausgleich für Grünland festhalten möchte, muss es ihn nach Auffassung des LRH zwingend mit konkreten, messbaren Zielen untermauern und deren Einhaltung kontrollieren. Den Erfolg anhand der Antragszahlen zu messen – dem Umweltministerium zufolge spreche bereits die Zahl der Antragsteller für einen Erfolg der Maßnahme – ist nicht sachgerecht.

Das Umweltministerium räumte ein, dass eine systematische Evaluation bisher nicht stattgefunden hat. Es werde die Prüfung des LRH zum Anlass nehmen, eine solche in Auftrag zu geben.

Keine Kofinanzierung mit EU-Mitteln, keine Sanktionierung

Die Entscheidung, von einer Kofinanzierung mit EU-Mitteln abzusehen, ist für den LRH nicht nachvollziehbar. In den Jahren 2000 bis 2014 wurde der Erschwernisausgleich durch Land und EU kofinanziert.²⁶⁹ Seit dem Jahr 2015 stammen die Mittel ausschließlich vom Land. Dadurch stieg im Haushalt 2015 der Ansatz um 137 % auf 2,42 Mio. €. Dem Haushaltsplan 2019 zufolge sollen die Mittel bis zum Jahr 2020 auf 3,45 Mio. € weiter erhöht werden.

Die vorgelegten Akten enthielten keinen Vermerk mit einer diesbezüglichen Entscheidung über den Ausstieg aus der EU-Kofinanzierung. Auf Nachfrage begründete das Ministerium seine Vorgehensweise damit, dass der Verwaltungsaufwand reduziert werden sollte. Insbesondere hätten die Vorgaben der EU eine unangemessen hohe Anzahl an

²⁶⁸ Vgl. Datenquelle: Umweltbundesamt (2017), Dauergrünlandflächenanteil und Veränderung in den Bundesländern, Dessau 2017, abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/gruenlandumbruch#textpart-1> (Abruf am 29.01.2019).

²⁶⁹ Vgl. zuletzt das Entwicklungsprogramm PROFIL 2007 – 2013 gemäß VO (EG) Nr. 1698/2005.

Vor-Ort-Kontrollen gefordert. Der damit verbundene Personalaufwand sei bei den örtlichen Kontrollen durch den Prüfdienst der Landwirtschaftskammer auf Dauer nicht mehr leistbar und unangemessen gewesen.

Der LRH sah daraufhin Kontrollberichte ein. Danach wurde der Erschwernisausgleich nur in Verbindung mit anderen Maßnahmen geprüft. Es war nicht nachvollziehbar, woraus das Ministerium gerade für den Erschwernisausgleich den hohen Kontrollaufwand ableitete. Anders als der Erschwernisausgleich werden andere Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen des Ministeriums bis heute mit EU-Mitteln kofinanziert. Für diese Maßnahmen, die zum Teil auf demselben Bewertungsschema wie der Erschwernisausgleich basieren, waren die Prüfungen sogar umfangreicher.

Für den LRH ist zudem nicht nachvollziehbar, warum das Land seit dem Ausstieg aus der EU-Kofinanzierung keine Sanktionierung mehr vornimmt. Bis einschließlich des Jahres 2014 fand aufgrund der EU-Kofinanzierung der Sanktionskatalog für den Erschwernisausgleich nach Art. 38 der VO (EG) Nr. 1698/2005 Anwendung. Das Land traf selbst keine Regelung für Sanktionen. Seit dem Jahr 2015 wird daher bei einem Verstoß lediglich die Zahlung für die entsprechende Erschwernis der Punktwerttabelle in dem Jahr nicht geleistet. Die Zahlung für andere Erschwernisse und Folgejahre bleibt hiervon unberührt. Eine Sanktionierung wäre nach Ansicht des LRH hilfreich, um falschen Angaben von Anfang an entgegenzuwirken.

Bewilligungsverfahren vereinfachen, rechtmäßig und wirtschaftlich gestalten

Das Bewilligungsverfahren ist zeitaufwendig und personalintensiv ausgestaltet. Bei einer Neuauflage der Verordnung sollte aus Sicht des LRH die verwaltungsmäßige Umsetzung neu konzeptioniert werden.

- Defizitäre Berechnungskonzeption

Vier Länder einschließlich Niedersachsen sehen detaillierte Stufen für Ausgleichszahlungen vor, die den Grad der spezifischen Einschränkungen abbilden sollen („präzise Festsetzung“). Dem gegenüber gewähren fünf Bundesländer eine pauschale Ausgleichszahlung pro Hektar („Pauschalvariante“).

Selbst das Ministerium geht davon aus, dass der verwaltungstechnische Aufwand bei der „Pauschalvariante“ geringer sei als bei der „präzisen Festsetzung“. Zudem sei die Akzeptanz der Bewirtschafter bei der „Pauschalvariante“ deutlich höher. Demgegenüber führe die „präzise Festsetzung“ nach Auffassung des Ministeriums zu genaueren Ergebnissen, indem die Berechnung mittels einer Punktwerttabelle für dort aufgeführte Bewirtschaftungseinschränkungen erfolgt. In dieser Tabelle werden die Erschwernisse in Beziehungen zueinander gesetzt. Dabei bestimmt die Erschwernis, die in der höheren Zeile steht, das Ergebnis. Ein solches System kann die tatsächlichen Erschwernisse nicht angemessen abbilden. Die Methodik beinhaltet nach Ansicht des LRH folglich eine Scheingenauigkeit.

Zudem sind einige Einschränkungen der Tabelle nicht kontrollierbar. In seiner Stellungnahme legte das Ministerium dar, die eingeschränkte Überprüfbarkeit von Erschwernissen müsse hingenommen werden, um die Einhaltung der Bewirtschaftungsregeln nicht zu gefährden.

Der LRH regt an, zukünftig die „Pauschalvariante“ anzuwenden.

- Unzulässige Sonderregelungen bei der Bewilligung

In Absprache mit dem Umweltministerium gewährten die Bewilligungsstellen der Landwirtschaftskammer individuelle Ausnahmen von den Bewirtschaftungsauflagen der Punktwerttabelle. Sogar innerhalb eines Naturschutzgebiets wurden mehrere unterschiedliche

Ausnahmen statuiert. Beispielsweise wurden Teilpunkte für eine Teilerfüllung vergeben, obwohl laut der Verordnung die dort definierte Anzahl von Punkten für eine Bewirtschaftungseinschränkung nur vollständig vergeben werden darf. Die Formulierung in der Verordnung, die „Höhe ist nach der Anlage (Punktwerttabelle) zu berechnen“, eröffnet nach Ansicht des Umweltministeriums einen Ermessensspielraum.

Der LRH kritisiert, dass sich die Bewilligungsstellen und das Ministerium über die Bewilligungsvoraussetzungen hinwegsetzten. Er kann dem Wortlaut keinen Ermessensspielraum entnehmen.

- Unwirtschaftliche Bagatellgrenze

Die Verordnung sieht eine Bagatellgrenze von 150 € vor, unterhalb derer keine Auszahlungen vorgenommen werden.²⁷⁰ Der LRH empfiehlt, diese zukünftig deutlich anzuheben, um eine wirtschaftliche Struktur zu schaffen.

Im Zeitraum von 2012 bis 2017 erhielten knapp 37 % der Antragsteller Zahlungen unter dem Betrag von 500 €. Insgesamt 63 % erhielten Zahlungen unter 1.000 €.

Für Zuwendungen existiert eine Bagatellgrenze von grundsätzlich 2.500 €.²⁷¹ Diese Bagatellgrenze resultiert u. a. aus den Überlegungen, dass der Verwaltungsaufwand in einem angemessenen Verhältnis zur Höhe des ausgezahlten Betrags stehen sollte. Speziell für den Erschwernisausgleich, der nicht als Zuwendung konzipiert ist, liegt die Bagatellgrenze in anderen Bundesländern beispielsweise bei 500 €.²⁷²

²⁷⁰ § 2 Abs. 1 der Verordnung, siehe Fußnote 266.

²⁷¹ VV Nr. 1.1 zu § 44 LHO.

²⁷² Vgl. Richtlinie über die Gewährung von Ausgleichszahlungen für Beschränkungen der landwirtschaftlichen Nutzung in Natura 2000-Gebieten und Naturschutzgebieten (MBI. LSA 2017 S. 224).

Vergütung der Landwirtschaftskammer und geplanter Personaleinsatz

Der Erschwernisausgleich für Grünland wird bei der Landwirtschaftskammer dezentral in zehn Bewilligungsstellen bearbeitet. Eine koordinierende Stelle soll sicherstellen, dass die Bewilligungsstellen einheitlich vorgehen.

Nach den Feststellungen des LRH hatte das Umweltministerium keine Kenntnis darüber, inwieweit die Aufgabenerledigung bei der Landwirtschaftskammer wirtschaftlich und sparsam erfolgt.

Für die Bearbeitung ergaben sich aus den Controlling-Berichten der Landwirtschaftskammer bzw. der Zielvereinbarung des Landes mit der Landwirtschaftskammer folgende Beträge:

Jahr	Betrag gemäß Zielvereinbarung
2015	213.890,65 €
2016	190.286,97 €
2017	222.446,27 €

Tabelle 23: Vergütung der Landwirtschaftskammer

Insgesamt sieht die Zielvereinbarung pro Jahr 2,80 Vollzeitkräfte für diese Aufgabe vor. Die intern von der Landwirtschaftskammer beauftragten Mitarbeiter buchten in der Kosten- und Leistungsrechnung ihre jeweiligen Zeitanteile. Dabei wurde automatisch anteilig die Arbeitgeberbelastung für diese Mitarbeiter personenscharf dem entsprechenden Produkt zugeordnet.

Mangels einer Vereinbarung über die Wertigkeit der Dienstposten und Überprüfung der Arbeitszeitanteile hatte das Umweltministerium keine Erkenntnis darüber, inwieweit die übertragene Aufgabe wirtschaftlich und sparsam erledigt worden war.

Neben den Zeitanteilen für die Bearbeitung rechnete die Landwirtschaftskammer Gemeinkosten ab. Dadurch verdoppelten sich die Kosten nahezu. Aus Sicht des LRH sind für Verwaltungstätigkeiten Gemeinkosten in Höhe der Personalkosten offensichtlich deutlich zu hoch. Sie liegen außerhalb des Nachvollziehbaren.

Das Ministerium teilte mit, die Zielvereinbarung mit der Landwirtschaftskammer überarbeiten zu wollen. Zudem führe die Landwirtschaftskammer derzeit einen Prozess zur transparenten Gestaltung und Senkung des Gemeinkostenanteils durch.

Fazit

Sofern das Land an einem Erschwernisausgleich für Grünland festhält, muss es seine Zahlungen an konkrete, messbare Ziele knüpfen und das Verfahren überarbeiten.